

# ANALISA

1984—7

## **DAMPAK HUBUNGAN TIMUR-BARAT DI BEBERAPA KAWASAN**



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

*Dewan Redaksi*

Pande Radja SILALAH

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Kirdi DIPOYUDO  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO  
Ronald NANGOI

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAH  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532 - 35

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,  
Jakarta 10160, Telepon 349489

PENGANTAR REDAKSI	470
BEBERAPA SEGI HUBUNGAN BARAT-TIMUR	
<i>A.R. SUTOPO</i>	473
KEHADIRAN SOVIET DI KAWASAN ASIA-PASIFIK: SUATU PERSPEKTIF INDONESIA	
<i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	490
AFGHANISTAN DALAM PERTENTANGAN TIMUR-BARAT	
<i>O. Abdul RACHMAN</i>	509
PERSAINGAN AMERIKA-SOVIET DI TIMUR TENGAH	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	517
PARTI AMERIKA LATIN DAN KARIBIA BAGI UNI SOVIET DALAM PERIMBANGAN KEKUATAN TIMUR-BARAT	
<i>Bantarto BANDORO</i>	531



## Pengantar Redaksi

*Keadaan hubungan Timur-Barat dewasa ini cukup memprihatinkan karena diwarnai oleh ketegangan hubungan antara dua kekuatan adikuasa -- Amerika Serikat dan Uni Soviet -- sebagai pusat hubungan Timur-Barat. Salah satu studi mengenai hubungan Timur-Barat ini menunjukkan bahwa keadaan hubungan kedua kekuatan dunia ini bahkan merupakan yang terburuk sejak krisis rudal pada 1962.*

*Selama ini tampaknya belum terdapat kesamaan pendapat bahwa perimbangan Timur-Barat berada dalam keadaan paritas. Di satu pihak Uni Soviet cenderung menganggap hubungan Timur-Barat berimbang namun berusaha meningkatkan kekuatan dengan alasan untuk mempertahankan perimbangan tersebut. Di lain pihak Amerika Serikat menilai bahwa hubungan Timur-Barat tidak berimbang sehingga ia perlu meningkatkan kekuatan persenjataan untuk mencapai keseimbangan. Namun terdapat pandangan bahwa keinginan Amerika Serikat tersebut tidak lepas dari keinginannya untuk memperoleh kembali supremasi yang pernah dicapainya.*

*Yang jelas adalah bahwa kedua negara ini sedang berlomba dalam bidang persenjataan strategis khususnya persenjataan nuklir untuk mencegah salah satu pihak memperoleh keunggulan di bidang militer. Oleh karenanya, kedua negara ini tampaknya tidak berusaha untuk melakukan perundingan secara serius guna mengurangi ketegangan di antara mereka. Keduanya tentu bisa berbangga bahwa masing-masing negara telah menikmati kemajuan dan perkembangan yang luar biasa dalam bidang persenjataan strategis akibat persaingan di antara mereka tersebut. Tetapi dampak dari ketegangan hubungan mereka mempengaruhi keamanan dan kestabilan internasional oleh karena pengaruh atau dampaknya yang bersifat global. Dengan perkataan lain persaingan antar mereka jelas tidak menguntungkan kepentingan negara-negara di dunia yang menginginkan terciptanya keamanan dan kestabilan dalam rangka mengkonsolidasikan diri dalam bidang-bidang ideologi, politik, sosial*

*dan ekonomi. Lagi pula dalam persaingannya kedua negara adikuasa ini cenderung memperluas pengaruh dan kekuatannya di kawasan dunia lainnya serta berusaha melibatkan negara-negara Dunia Ketiga dalam persaingan mereka. Ketegangan-ketegangan hubungan antar negara pun sering dimanfaatkan oleh mereka untuk memenuhi kepentingan mereka.*

*Dengan demikian semakin nyata bahwa persaingan Timur-Barat ini bersifat luas dan dampaknya berlangsung di mana-mana -- di Eropa, Timur Tengah, Asia, Afrika dan Amerika Latin -- dan kejadian itu di satu tempat tidak dapat dipisahkan dari kejadian di lain tempat. Maka tidaklah berlebihan pandangan yang menyatakan bahwa kedua kekuatan adikuasa ini merupakan sumber ancaman bagi kestabilan dan keamanan negara-negara Dunia Ketiga. Dalam situasi seperti ini ketahanan nasional maupun ketahanan regional negara-negara di dunia semakin ditantang ataupun diuji dalam menghadapi dampak atau pengaruh persaingan hubungan Timur-Barat ini.*

*Dampak hubungan Timur-Barat di beberapa kawasan dunia merupakan fokus ANALISA bulan Juli 1984 yang menurunkan lima buah tulisan. Dalam karangan yang pertama, A.R. SUTOPO membahas beberapa segi hubungan Timur-Barat dan secara berturut-turut membahas hakikat ketegangan Timur-Barat, masalah perimbangan kekuatan, persatuan dalam masing-masing blok, persaingan untuk merebut pengaruh di Dunia Ketiga. Di balik kekerasan diplomasi dan politik luar negerinya terhadap Uni Soviet, Amerika Serikat sebenarnya menginginkan Uni Soviet melakukan perundingan dengannya. Tetapi Uni Soviet tampaknya tidak mau mengalah dan tetap berlomba dalam bidang persenjataan.*

*Karangan yang kedua merupakan terjemahan makalah yang berjudul "The Soviet Presence in the Asia-Pacific Region: An Indonesian Perspective," oleh J. Soedjati DJIWANDONO dan telah disampaikan pada Lokakarya Kelompok Studi Inti mengenai Kebijakan Soviet di Kawasan Asia-Pasifik, yang diselenggarakan di Hawaii, 19-21 Mei 1984. Dalam karangan ini dibahas masalah ancaman Soviet dalam hubungannya dengan Asia Tenggara, gagasan tentang pengaturan internasional atas ancaman-ancaman terhadap keamanan, tanggapan Indonesia, dan persoalan pengurangan ketegangan Timur-Barat di Kawasan Pasifik.*

*Hingga kini masalah Afghanistan belum terpecahkan, karena pasukan Uni Soviet masih menduduki negara tersebut dan pertentangan antara kaum gerilyawan Afghanistan dan kelompok Pemerintah Babrak Karmal masih berlangsung terus. Krisis di Afghanistan ini tidak lepas dari pengaruh persaingan Timur-Barat dalam hal mana Pemerintah Babrak Karmal mendapat dukungan Uni Soviet dan para gerilyawan mendapat dukungan bantuan dunia*



*Barat dan beberapa negara Non-Blok. Masalah Afghanistan dan pengaruh pertentangan Timur-Barat di kawasan tersebut merupakan karangan ketiga yang dibahas oleh Otto Abdul RACHMAN.*

*Arti strategis Kawasan Timur Tengah terlebih-lebih sebagai sumber utama minyak menyebabkan kawasan tersebut dipertaruhkan oleh kekuatan-kekuatan dunia, Amerika Serikat dan Uni Soviet. Sejak invasi Soviet ke Afghanistan akhir 1979, perebutan pengaruh kedua kekuatan tersebut di kawasan semakin meningkat sehingga mengancam kestabilan dan keamanan kawasan. Dalam karangan yang keempat, Kirdi DIPOYUDO membahas persaingan Amerika-Soviet di kawasan tersebut.*

*Melalui Kuba, Uni Soviet telah melakukan penetrasi ke Kawasan Amerika Latin dan Karibia yang tujuannya tidak lepas dari konteks perimbangan Timur-Barat. Lagipula Uni Soviet melihat kawasan tersebut khususnya Karibia turut mempengaruhi keamanan Amerika Serikat. Kelemahan kawasan akibat situasi konflik-konflik dalam negeri negara-negara di kawasan memberi peluang yang lebih besar bagi Uni Soviet dalam usahanya itu. Dalam karangan yang terakhir, Bantarto BANDORO menyoroti arti Amerika Latin dan Karibia bagi Uni Soviet dalam perimbangan kekuatan Timur-Barat dan secara berturut-turut membahas awal hubungan Soviet dengan Amerika Latin dan ofensif Soviet-Kuba di Karibia.*

*Juli 1984*

*REDAKSI*

# Beberapa Segi Hubungan Barat-Timur

A.R. SUTOPO\*

Salah satu unsur yang paling penting dalam stabilitas dan keamanan internasional -- yang berarti juga unsur destabilisasi dan ketidakamanan -- adalah hubungan Barat-Timur. Secara sederhana hubungan Barat-Timur itu terpusat pada hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet, dua negara adikuasa yang menjadi unsur baku dalam percaturan politik dan keamanan internasional sekurang-kurangnya sejak berakhirnya Perang Dunia II. Kini situasi hubungan dua negara utama dalam konteks hubungan Barat-Timur itu cukup memprihatinkan. Evaluasi yang dikeluarkan oleh suatu lembaga internasional, The International Institute for Strategic Studies, dalam terbitannya yang terakhir, *Strategic Survey 1983-1984*, menyebutkan bahwa keadaan hubungan mereka dewasa ini merupakan yang terburuk sejak terjadinya krisis rudal Kuba pada tahun 1962.<sup>1</sup> Artinya, dilihat dari perspektif hubungan Barat-Timur, situasi internasional dewasa ini lebih tegang dibandingkan misalnya dengan situasi pertengahan dasawarsa 1960-an hingga menjelang akhir dasawarsa 1970-an. Keadaan itu disebabkan oleh tindakan-tindakan dari kedua belah pihak, dan karena itu tidak satu pihak pun akan mampu mengatasinya sendirian saja.

Karena ketegangan hubungan Barat-Timur itu mempunyai dampak yang luas pada bagian-bagian dunia yang lain termasuk Dunia Ketiga, maka perlu adanya suatu penilaian kembali terhadap persoalan-persoalan yang erat kaitannya dengan hubungan Barat-Timur itu. Tentu saja suatu penilaian yang menyeluruh terhadap hal ini akan mencakup tidak saja segi-segi pertahanan-keamanan, politik, dan persekutuan militer masing-masing, tetapi juga segi-segi ekonomi dan keuangan yang mereka hadapi serta situasi di bagian dunia

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>*Strategic Survey 1983-1984* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1984), hal. 1.

yang bukan menjadi bagian dari kubu Barat atau Timur secara langsung, yaitu negara-negara Dunia Ketiga. Stabilitas hubungan-hubungan strategis Amerika Serikat dan Uni Soviet, keamanan dan keutuhan persekutuan yang dibangun masing-masing untuk saling mengimbangi dan menangkal, maksud-maksud politik dari negara-negara besar terhadap berbagai kawasan dunia, kesulitan-kesulitan ekonomi yang dihadapi dan usaha-usaha penanggulangannya, dan ketegangan-ketegangan atau konflik-konflik di Dunia Ketiga, merupakan persoalan-persoalan yang langsung atau tidak langsung berhubungan dengan hubungan Barat-Timur.

Telaah singkat ini hanya akan melihat beberapa aspek dari hubungan Barat-Timur itu. Pertama akan diulas hakikat ketegangan Barat-Timur itu sendiri yang telah berkembang sejak menjelang akhir dasawarsa 1970-an. Kedua, secara singkat akan ditinjau masalah-masalah sentral yang langsung berhubungan dengan hubungan Barat-Timur yang pada dasarnya mencakup tiga bidang, yaitu perimbangan kekuatan, persatuan dalam masing-masing kubu, dan persaingan mereka untuk berebut pengaruh di Dunia Ketiga.

## HAKIKAT KETEGANGAN: PERANG DINGIN II

Pertama-tama harus disadari terlebih dahulu bahwa struktur politik dan keamanan internasional dewasa ini tidaklah sekaku seperti pada masa setelah Perang Dunia II hingga kira-kira awal dasawarsa 1960-an. Pusat-pusat pengaruh yang penting kini tidak hanya terletak pada blok Barat dan blok Timur saja, disebabkan antara lain oleh makin banyaknya negara-negara yang melakukan inisiatif-inisiatif di luar konteks persaingan Barat-Timur. Beberapa unsur dalam Blok Barat maupun Timur kini juga melakukan tindakan-tindakan politik yang lebih merupakan cerminan sikapnya sendiri daripada sikap blok. Karena itu monolitisme blok dewasa ini, dilihat dari segi politik, sampai tingkat tertentu, telah mengalami pencairan.

Ketegangan-ketegangan yang terus berkembang dalam hubungan Barat-Timur dewasa ini telah terjadi sejak menjelang berakhirnya dasawarsa 1970-an. Beberapa pengamat menyebut situasi seperti itu dewasa ini sebagai era Perang Dingin Baru atau Perang Dingin Kedua.<sup>1</sup> Kalau demikian halnya, perlu ditinjau ciri-ciri dari era Perang Dingin itu.

---

<sup>1</sup>Beberapa tulisan yang dapat diikuti mengenai masalah Perang Dingin Kedua ini antara lain, Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983); K. Subrahmanyam (Ed.), *The Second Cold War* (New Delhi: ABC Publishing House, 1983), dan Hadi Soesastro, "The US and the USSR in the Second 'Cold War' and Its Implications for Southeast Asia," *The Indonesian Quarterly*, Vol. X, No. 1, (January 1982), hal. 52-58.



Pada waktu lalu, yaitu dalam era Perang Dingin setelah Perang Dunia II, hubungan-hubungan antara kekuatan besar di dunia tersusun kira-kira sebagai berikut: (1) konflik ideologis antara negara-negara "demokrasi-liberal dunia bebas" di satu pihak dan negara-negara sosialis-komunis di lain pihak, yang terpolarisasi ke dalam pembentukan aliansi militer yang saling berhadapan dan bersaing; (2) konflik itu didukung oleh kemampuan militer yang besar dan kuat, terutama setelah kedua belah pihak menguasai persenjataan atom/nuklir yang kemudian mempunyai peran sentral dalam hubungan-hubungan strategis; (3) hubungan-hubungan mereka membeku, dalam arti komunikasi hampir-hampir terputus; dan (4) hubungan-hubungan itu lebih mendekati kepada suasana perang, atau persaingan yang sangat tajam dalam berbagai bidang, tetapi tidak sampai kepada konflik bersenjata. Pertimbangan perbedaan sistem dan ideologi dalam hal ini sangat menonjol. Dalam prakteknya, pola perang dingin tersebut terwujud dalam pembentukan persekutuan militer untuk menghadapi pihak lawannya/saingannya; membatasi gerak lawan dengan berbagai cara; dan melihat hubungan-hubungan dengan bagian dunia lainnya lebih berat pada pola persaingan untuk usaha-usaha memperkuat kubunya sendiri dan membatasi atau melemahkan kekuatan dan pengaruh saingannya. Amerika Serikat bersama-sama dengan negara-negara Eropa Barat membentuk NATO, memberikan bantuan ekonomi secara besar-besaran kepada sekutunya di Eropa, dan membendung berkembangnya kubu sosialis/komunis dengan mengadakan aliansi-aliansi pertahanan/militer dengan berbagai negara di berbagai bagian dunia, serta berusaha meyakinkan pihak ketiga bahwa tidak ada alternatif lain yang lebih baik selain bergabung ke dalam barisannya. Uni Soviet juga membentuk persekutuan militer, membantu perekonomian negara-negara sekutunya, dan mendukung setiap usaha yang dilakukan pihak ketiga baik untuk memerdekakan dirinya dari penjajahan negara-negara Barat atau dalam melawan tekanan-tekanan Blok Barat. Meskipun demikian, konflik-konflik bersenjata terjadi hanya di daerah pinggiran, yaitu di negara-negara Dunia Ketiga, dalam konteks persaingan Barat-Timur itu. Bahasa yang paling umum digunakan dalam konflik dan persaingan itu adalah "ancaman Soviet" dan "imperialisme Amerika Serikat."

Periode itu kemudian digantikan oleh apa yang kemudian secara luas dikenal sebagai masa-masa detente,<sup>1</sup> yaitu peredaan ketegangan antara Barat-Timur, yang juga berarti surutnya periode Perang Dingin I. Suasana peredaan ketegangan ini telah mulai sejak pertengahan dasawarsa 1950-an ketika

---

<sup>1</sup> Tentang awal detente dan aspek-aspeknya, bisa diikuti misalnya, *Detente: Cold War Strategies in Transition*, diedit oleh Eleanor Lansing Dulles dan Robert Dickson Crane (New York: Frederick A. Praeger, 1965); dan Ljubivoje Acimovic, *Problems of Security and Cooperation in Europe* (The Netherlands: Sijthoff and Noordhoff, 1981), Chapter II.

diadakan KTT antara pemimpin-pemimpin Soviet, Amerika, Inggris, dan Perancis di Jenewa pada tahun 1955, dan dikemukakannya usul-usul untuk perlucutan senjata oleh Uni Soviet pada tahun itu juga. Pendekatan-pendekatan politik antara Barat dan Timur kemudian menyusul, yang disertai dengan dialog-dialog mengenai masalah-masalah kerjasama ekonomi, sosial, dan teknologi di antara mereka. Perundingan-perundingan persenjataan strategis dan masalah-masalah yang berkaitan dengan itu dimulai pada awal dasawarsa 1960-an yang kemudian menghasilkan beberapa persetujuan, termasuk SALT I. Puncak detente terjadi ketika Willy Brandt melakukan politik ke Timur-nya yang terkenal, Ostpolitik. Tetapi suasana detente ini digantikan oleh era Perang Dingin II ketika kedua belah pihak saling tuduh menuduh telah melakukan tindakan-tindakan yang merusak detente. Amerika Serikat mengemukakan tindakan-tindakan campur tangan Uni Soviet di berbagai kawasan dunia yang dipuncaki dengan intervensinya atas Afghanistan, dan Uni Soviet menunjuk tidak diratifikasinya persetujuan SALT II oleh Amerika Serikat.

Dalam era sekarang yang disebut sebagai Perang Dingin Kedua, atau Perang Dingin Baru, gambaran-gambaran yang ada dalam masa perang dingin yang lalu sebagian besar muncul kembali. Kalaupun dalam hubungan internasional pola persaingan yang pada dasarnya bipolar, terutama dalam bidang politik, tidak lagi tersentralisir pada dunia bebas dan dunia sosialis, komponen-komponen perang dingin kini masih tetap terlihat dalam berbagai aspeknya. Persaingan Barat-Timur belum sama sekali lenyap dari panggung politik, dan bahkan meningkat dibandingkan dasawarsa lalu. Hal ini menjadi makin menonjol terutama karena tampilnya partai-partai konservatif di Amerika Serikat, Inggris, dan Jerman Barat, yang melihat gerak-gerik Uni Soviet di berbagai bagian dunia dan dalam berbagai bidang mengingatkan pada "ancaman Soviet." Persoalan mengenai persenjataan strategis kini justru makin monolitik dan terpusat pada hubungan Amerika-Soviet. Perdebatan dan persaingan sistem ekonomi antara keduanya juga tidak menghilang begitu saja, misalnya dalam hal milik perseorangan lawan milik kolektif dalam kaitan sarana-sarana produksi. Konflik-konflik di daerah pinggiran (yaitu Dunia Ketiga) tidak lepas sama sekali dari perhatian mereka sehingga mereka terlibat dalam posisi yang antagonistik antara satu dengan lainnya. Keadaan-keadaan itu terlihat makin mencekam sejak sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an hingga pertengahan dasawarsa 1980-an ini.

Dari pengalaman masa lalu dan yang kini terjadi dalam era perang dingin itu, ada beberapa hal yang patut ditonjolkan dalam persaingan Barat-Timur. Pertama, persaingan mereka mempunyai jangkauan global, yaitu mencakup seluruh dunia dalam dinamika politik dan militernya. Meskipun tidak semua kejadian-kejadian di dunia dapat diawasi dan dikendalikan oleh negara-



negara besar, negara-negara besar itu -- khususnya negara-negara adikuasa-- cenderung untuk memaksakan keinginan mereka masing-masing dalam masalah-masalah internasional. Kedua, persaingan mereka kini juga terpusat pada konflik bipolar antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, dua kekuatan yang setelah Perang Dunia II menjadi negara-negara yang tiada tandingannya khususnya dalam bidang persaingan persenjataan, baik konvensional maupun, dan terlebih-lebih lagi, persenjataan nuklir. Secara fisik (penguasaan geografis dunia, jumlah penduduk, dan kekuatan ekonomi dan sumber-sumber alam) kedua kubu memiliki potensi dan kekuatan yang mendukung untuk persaingan mereka. Dan ketiga, persaingan Barat-Timur itu pada dasarnya merupakan persaingan sistem, yaitu sistem persaingan bebas dan sistem sosialis, kalau bukan konflik total, yang berusaha memproklamasikan dirinya masing-masing sebagai sistem terbaik bagi dunia. Karena itu, persaingan mereka di berbagai kawasan dunia tidak hanya semata-mata mencerminkan tingkah laku negara-negara besar tetapi juga melibatkan pertarungan sistem sosial politiknya, khususnya di daerah pihak ketiga.<sup>1</sup>

Ketegangan dewasa ini antara negara-negara adikuasa terutama disebabkan oleh sikap keras Amerika Serikat dalam menanggapi apa yang disangkanya sebagai ancaman Uni Soviet terhadap perdamaian dunia. Reaksi pemerintah Amerika Serikat terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Uni Soviet sejak tampilnya Presiden Reagan tidak memberi banyak kesempatan bagi hubungan Barat-Timur untuk kembali kepada *semangat detente*. Amerika Serikat menuduh Uni Soviet dewasa ini sedang mengejar suatu kedudukan superior dalam persenjataan nuklir strategis sehingga mendorong Reagan untuk mencanangkan suatu kebijaksanaan yang pada intinya adalah mempertahankan dan membangun Amerika Serikat yang kuat dan perkasa untuk menghadapi segala kemungkinan dalam hubungan antar negara besar. Amerika Serikat juga mencemaskan keterlibatan Uni Soviet -- apa pun istilah ini diartikan oleh pemerintahan Reagan -- dalam berbagai konflik di Dunia Ketiga sehingga perlu dihadapinya dengan keras. Karena itu pula tidak mengejutkan bila pemerintahan Reagan mendesak-desak banyak negara Dunia Ketiga untuk mengikuti kebijaksanaannya menghadapi Uni Soviet secara keras.

Di lain pihak, Uni Soviet tampaknya sangat berkepentingan untuk memelihara, atau mengembalikan, suasana *detente* dalam hubungan Barat-Timur demi tercapainya tujuan-tujuan Uni Soviet yang meliputi: (a) meneegah Amerika Serikat untuk meningkatkan kekuatan militernya secara nyata; (b) mendapatkan cara untuk memperoleh teknologi dan sumber-sumber finansial Barat; dan (c) memanfaatkan kepentingan-kepentingan Eropa Barat dalam

<sup>1</sup> Lihat juga Halliday, *The Second Cold War*, hal. 31-32.



detente untuk secara tidak langsung menekan Amerika Serikat agar lebih berakomodasi kepada Uni Soviet. Namun kemampuan Uni Soviet untuk menyesuaikan diri dengan perubahan keadaan dewasa ini demi tercapainya maksud tersebut menghadapi tantangan-tantangan yang cukup berat, antara lain masalah intern anggota persekutuanannya, seperti masalah Polandia, dan terjadinya pergantian-pergantian kepemimpinan yang cepat dalam tiga tahun terakhir. Tentu hal ini akan menjadi pertimbangan dalam langkah-langkah Uni Soviet menghadapi Barat.<sup>1</sup>

Melihat gelagat yang demikian itu, tampaknya tidak berlebihan jika orang teringat kembali pada pandangan yang pernah dikemukakan oleh George F. Kennan pada tahun 1947 mengenai pandangan Barat terhadap Uni Soviet. Dengan menggunakan nama samaran "Mr. X", Kennan menulis bahwa kebijaksanaan luar negeri Uni Soviet merupakan hasil dari perpaduan antara ideologi dan situasi. Ia juga mengemukakan bahwa anggapan dasar dari suatu politik luar negeri komunis ialah adanya dunia luar yang bersikap memusuhinya sehingga Uni Soviet tidak pernah mengurangi sikap militernya terhadap Barat sampai seluruh dunia menerima komunisme.<sup>2</sup> Keadaan demikian inilah yang kini kurang lebih berlaku di dunia Barat, sekurang-kurangnya di antara partai-partai dominan yang berkuasa di beberapa negara utama, teristimewa Amerika Serikat. Keadaannya tercerminkan dalam sikap-sikap dan hubungan Barat-Timur dalam beberapa masalah sentral.

## MASALAH PERIMBANGAN KEKUATAN

Salah satu sumber ketegangan utama dalam hubungan Barat-Timur dewasa ini adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dilakukan terhadap persenjataan nuklir. Apabila dalam dasawarsa 1970-an kedua negara adikuasa berhasil meletakkan dasar-dasar untuk mengatur hubungan-hubungan strategis mereka, dalam dasawarsa 1980-an ini hubungan-hubungan strategis keduanya tergoncangkan oleh ancaman perlombaan senjata baru. Cerita-cerita tentang "Star Wars" kini merangsang pengembangan suatu sistem persenjataan defensif yang dapat menghancurkan rudal-rudal strategis dalam perjalanannya menuju sasaran -- seperti misalnya pengembangan teknologi berkas laser optik dan berkas partikel di masa depan.<sup>3</sup> Ketidakpastian dalam

<sup>1</sup>Seweryn Bialer, "The Soviet Union and the West in the 1980s: Detente, Containment, or Confrontation?," *Orbis* (Spring 1983), hal. 35-57.

<sup>2</sup>"Mr. X", "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs*, (July 1947), hal. 566-582.

<sup>3</sup>Tentang pertahanan defensif di masa depan yang mungkin dapat dikembangkan di masa depan ini, lihat misalnya The Scientific Staff of the Fusion Energy Foundation, *Team Defense: An Alternative to Nuclear Destruction* (Fallbrook, Ca: Aero Publishers, Inc., 1983).

bidang persenjataan strategis antara dua negara adi kuasa tampaknya memang mendorong mereka untuk merundingkan masalah itu. Namun nyatanya justru kemacetan total dalam perundinganlah yang dihasilkan dalam akhir tahun 1983 yang lalu.

Salah satu sukses negara-negara adikuasa dalam dasawarsa 1970-an adalah dicapainya kesepakatan antara kedua belah pihak untuk membatasi jumlah persenjataan strategis masing-masing pada jumlah yang ada pada waktu persetujuan SALT I disepakati. Sedangkan dalam bidang persenjataan defensif anti rudal balistik juga dicapai kesepakatan oleh kedua belah pihak untuk membatasi jumlah dan tempat penempatan sistem ABM masing-masing.<sup>1</sup> Usaha-usaha pembaharuan terhadap persetujuan mengenai pembatasan persenjataan strategis itu pada akhir dasawarsa 1970-an menunjukkan adanya sedikit harapan. Tetapi Persetujuan SALT II tidak diratifikasi oleh Amerika Serikat antara lain karena intervensi Uni Soviet di Afghanistan. Malahan prospek perundingan untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan itu menjelang pertengahan dasawarsa 1980-an ini sangat suram. Uni Soviet memutuskan untuk menghentikan perundingan untuk waktu yang tidak terbatas antara lain karena sikap Amerika Serikat dan negara-negara NATO lainnya untuk meneruskan penempatan rudal-rudal medan (theatre nuclear forces) generasi terbaru (Cruise dan Pershing II) di wilayah-wilayah NATO Eropa. Sebab itu yang menjadi masalah utama kini dalam hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet adalah kemampuan kedua belah pihak untuk mencapai suatu *modus vivendi* untuk menembus kemacetan-kemacetan yang terjadi dewasa ini dan apakah keduanya juga akan mampu mengatasi masalah "superioritas" dan "inferioritas" yang sudah mulai timbul pada akhir dasawarsa lalu dan merupakan masalah kontroversial di antara mereka.

Pada dasarnya persoalan pengaturan hubungan-hubungan strategis di antara kedua negara adikuasa itu menyangkut pada dua bidang utama. Pertama adalah dalam bidang persenjataan strategis interkontinental yang perundingan-perundingannya lebih umum disebut sebagai perundingan SALT yang kemudian berkembang menjadi START (Strategic Arms Reduction Talks). Yang kedua adalah perundingan-perundingan mengenai rudal nuklir medan (Intermediate Nuclear Forces, INF), yang baru dimulai di Jenewa menjelang akhir tahun 1981. Selain dua bidang utama ini sebenarnya juga terdapat satu forum lagi yang melibatkan lebih banyak pihak dalam hubungan Timur-

<sup>1</sup>Untuk suatu ulasan singkat mengenai masalah SALT dan upaya negara-negara adikuasa mencari perimbangan strategisnya, lihat A.R. Sutopo, "Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam Perimbangan Strategis," dalam *Strategi dan Hubungan Internasional: Indonesia di Kawasan Asia-Pasifik*, disunting oleh Hadi Soesastro dan A.R. Sutopo, (Jakarta: CSIS, 1981) hal. 30-45; dan *idem.*, "Perkembangan Perundingan Pembatasan Senjata Strategis SALT," *Analisa*, (September 1983), hal. 789-806.

Barat, yaitu pengawasan dan pengurangan kekuatan konvensional di medan Eropa yang lebih dikenal dengan nama MBFR (Mutual and Balanced Force Reduction). Tetapi yang disebutkan terakhir ini kini tenggelam dalam bayangan START dan INF. Ketiga perundingan tersebut kini terhenti sama sekali setelah Uni Soviet menjelang akhir tahun 1983 memberitahu Amerika Serikat untuk menghentikan perundingan-perundingan tersebut untuk jangka waktu yang tidak terbatas, mulai dari INF kemudian disusul oleh START dan akhirnya juga terhadap MBFR.<sup>1</sup>

Tampaknya peristiwa yang paling menonjol dalam kemelut pertimbangan kekuatan Barat-Timur ini adalah masalah penempatan INF di Eropa. Negara-negara terpenting dalam NATO pada tahun 1983 lalu memastikan dimulainya penempatan-penempatan INF Amerika Serikat di wilayah-wilayah NATO menjelang akhir tahun 1983 apabila pada waktu itu perundingan-perundingan Washington-Moskow mengalami kegagalan. Hal itu dibuktikan oleh NATO dengan memulai tahap-tahap pertama penempatan rudal-rudal Cruise dan Pershing II. Tindakan ini dilakukan tampaknya untuk membuktikan bahwa pihak Barat, khususnya Amerika Serikat, bersiteguh untuk menghadapi apa yang dianggapnya sebagai usaha-usaha Uni Soviet untuk mencapai superioritas dalam persenjataan nuklir menghadapi Barat. Tetapi karena tindakan tersebut maka reaksi Uni Soviet menjadi sangat keras terhadap keputusan yang telah mulai dilakukan oleh Barat itu.

Pemerintahan Reagan menganggap bahwa pertimbangan strategis antara Amerika Serikat dan Uni Soviet kini menguntungkan Uni Soviet. Keadaan demikian menurut pandangannya mengakibatkan adanya peluang kerawanan (window of vulnerabilities) bagi Amerika Serikat. Uni Soviet dianggap dapat melumpuhkan sistem persenjataan strategis Amerika Serikat, terutama ICBM-nya, berhubung Uni Soviet lebih banyak mempunyai peluncur-peluncur ICBM, ditambah lagi ketepatan rudal Soviet mencapai sasaran kini sangat meningkat padahal daya ledak hulu-perang (warheads) nuklirnya lebih besar dibandingkan dengan milik Amerika Serikat pada umumnya. Selain itu Uni Soviet dalam total peluncur dan wahana strategis memiliki jumlah yang lebih besar dibandingkan dengan yang dimiliki Amerika Serikat (yang mencakup ICBM, SLBM, dan pembom berat) yaitu 2.521 lawan 1.894 sistem.<sup>2</sup> Dari sebab itu masalah modernisasi ICBM Amerika Serikat dengan sistem MX dan SLBM-nya dengan Trident lebih lantang disuarakan. (Usaha modernisasi ini memang sudah terjadi sejak masa pemerintahan Carter, tetapi sikap Reagan yang keras membuat masalah ini menjadi menonjol sekali).

---

<sup>1</sup>Ulasan singkat mengenai perundingan-perundingan pembatasan persenjataan ini juga dapat diikuti dalam *Strategic Survey 1982-1983* dan *Strategic Survey 1983-1984*, dalam bagian yang membahas Arms Control.

<sup>2</sup>Lihat *The Military Balance 1983-1984* (London: IISS, 1983), hal. 120-121.



Mengenai penempatan INF di Eropa, argumen yang digunakan adalah untuk memulihkan kembali keseimbangan di Eropa dalam bidang ini oleh karena Uni Soviet telah menempatkan sejumlah rudal jarak menengah SS-20 yang ditujukan untuk sasaran-sasaran di negara-negara NATO Eropa. Rencananya di Eropa akan ditempatkan 572 INF Amerika, terdiri dari 108 Pershing II dan 464 rudal Cruise GLCM. Penempatan yang direncanakan itu adalah sebagai berikut: Jerman Barat dengan 108 Pershing II dan 96 GLCM, Inggris 160 GLCM, Italia 112 GLCM, Belgia dan Negeri Belanda masing-masing mendapatkan 48 GLCM. Dalam tahap pertama kini telah ditempatkan beberapa rudal INF itu di Inggris dan Jerman Barat. Tetapi harus pula diingat bahwa penempatan INF sekarang ini telah diputuskan oleh NATO sebelum Reagan menjadi Presiden Amerika Serikat, yaitu dalam tahun 1979. Pada tahun 1979 itu NATO telah mengkhawatirkan adanya ancaman baru dari Uni Soviet karena adanya penempatan rudal INF Soviet generasi baru, SS-20, di sebelah Barat Pegunungan Ural.

Langkah-langkah yang dilakukan Amerika Serikat dan NATO itu pada dasarnya dimaksudkan untuk memperteguh deterrence (strategi penangkalan) NATO menghadapi Uni Soviet. Dengan perkataan lain, kebijaksanaan Barat itu dapat diartikan sebagai usaha menjamin keamanan dengan meningkatkan kekuatan militernya. Tetapi usaha demikian itu tidak mengakibatkan perubahan sikap Uni Soviet untuk lebih terikat duduk di meja perundingan membicarakan masalah mereka.

Berbeda dengan Amerika Serikat, Uni Soviet melihat bahwa perimbangan kekuatan Barat-Timur dewasa ini adalah dalam keadaan paritas. Sedangkan penempatan SS-20 di sebelah barat Ural dimaksudkannya untuk "mengimbangi" rudal-rudal nuklir Inggris dan Perancis yang jumlahnya 162 sistem. Rudal-rudal Inggris dan Perancis ini memang tidak termasuk ke dalam sistem persenjataan yang dibicarakan dalam SALT maupun START. Karena itu, selain Uni Soviet menghentikan perundingan-perundingannya dengan Amerika Serikat untuk waktu yang tidak terbatas, ia juga melakukan tindakan-tindakan balasan terhadap kebijaksanaan Amerika Serikat dan Barat dalam bidang ini. Tindakan-tindakan itu antara lain penempatan rudal-rudalnya di Cekoslowakia dan Jerman Timur, mengancam Amerika Serikat dengan penempatan lebih banyak SLBM-nya di samudra yang dekat dengan daratan Amerika, dan pembatalan terhadap moratorium penempatan SS-20.

Barangkali orang akan mudah terkesan bahwa Uni Soviet secara kuantitatif dalam berbagai jenis persenjataan, termasuk persenjataan strategis, mengungguli Amerika Serikat. Namun perimbangan kekuatan tidak semata-mata ditentukan oleh segi kuantitatif saja. Kalau pertimbangan-pertimbangan kualitatif juga disertakan dalam menilai perimbangan kekuatan itu, maka dapat dikatakan bahwa dalam banyak hal Barat menduduki posisi yang lebih

baik. Karena itu akan cukup beralasan untuk mengatakan bahwa perimbangan kekuatan Barat-Timur dewasa ini masih tetap dalam paritas. Akibatnya adalah kalau sesuatu pihak berusaha untuk melakukan eksploitasi terhadap pihak lainnya dengan mengandalkan pada kekuatan militer semata-mata, maka ia akan menghadapi konsekuensi-konsekuensi yang mungkin jauh lebih jelek bila dibandingkan dengan kemungkinan keuntungan yang dapat dicapainya. Dengan perkataan lain, tindakan-tindakan kedua belah pihak dalam bidang ini akan saling pengaruh-mempengaruhi, tetapi untuk melakukan suatu petualangan militer bukanlah pilihan yang ada dalam pertimbangan mengingat kondisi dan akibat-akibat yang bisa timbul dengan kata lain prinsip MAD tetap berlaku, yaitu suatu kehancuran total timbal balik dalam suatu perang nuklir. Memang Uni Soviet belakangan ini menunjukkan kemajuan-kemajuan yang berarti dalam bidang persenjataan, baik dari segi kuantitatif maupun kualitatif, tetapi kemajuan demikian tidak otomatis berarti peningkatan fungsi dari penggunaannya. Jadi tampaknya alasan utama dari keruwetan dalam bidang perimbangan kekuatan dan kemacetan perundingan-perundingan mereka tidak terletak terutama dalam persenjataan itu sendiri.

## PERSATUAN DI DALAM BLOK

Aspek yang cukup menonjol dalam persaingan dan hubungan Barat-Timur adalah pembentukan dan pemeliharaan persekutuan militer dari kedua belah pihak yang tujuannya setidaknya-tidaknya adalah untuk memelihara kemampuan pertahanan masing-masing dalam berhadapan satu dengan lainnya. Kedua kubu pertahanan yang didirikan masing-masing blok, yaitu NATO sejak tahun 1949 dan Pakta Warsawa sejak tahun 1955, merupakan dua contoh dari persekutuan militer pada masa damai -- damai di sini diartikan semata-mata tidak terjadinya penggunaan kekerasan militer untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan -- yang mampu bertahan untuk jangka waktu yang cukup lama. Tiadanya konflik militer terbuka di antara kedua persekutuan terkuat di dunia itu turut menjamin berkurangnya kemungkinan perang global. Tetapi memang masih terbuka ruang untuk memperdebatkan apakah tidak terjadinya konflik bersenjata antara Blok Barat dan Timur di medan Eropa sejak berakhirnya Perang Dunia II adalah karena adanya persekutuan militer yang ditopang oleh persenjataan nuklir itu saja, berlakunya strategy deterrence. Namun tidak dapat diingkari bahwa persekutuan-persekutuan militer di Eropa itu turut serta mempengaruhi hubungan-hubungan Barat-Timur secara mendasar.

Meskipun persekutuan dua blok itu kini menunjukkan adanya keteguhan di masing-masing pihak -- dalam arti kemungkinan pecahnya masing-masing



persekutuan dalam waktu dekat tidak begitu menghantui masing-masing -- ketegangan-ketegangan di dalam blok sendiri bukan masalah baru. Tetapi ketegangan demikian itu kini menjadi penting oleh karena semakin nyata bahwa kepentingan-kepentingan dari para anggota blok tidak selalu sama dalam semua hal. Dari pengalaman Eropa Barat terlihat bahwa sebagian kepentingan ekonominya juga terletak pada hubungan-hubungan yang baik dengan Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur. Karena itu pada waktu Reagan melakukan boikot ekonomi dan teknologi terhadap Uni Soviet sebagai ekor masalah Afghanistan dan Polandia, dan terhadap yang terakhir karena masalah domestiknya, sikap negara-negara Eropa Barat tidak sejalan dengan Amerika Serikat yang masih merupakan sokoguru utama persekutuan NATO. Ini hanya satu contoh dari adanya kesenjangan-kesenjangan di dalam persekutuan, yaitu perbedaan kepentingan ekonomi yang membuat Eropa Barat berpendirian lain dari Amerika Serikat misalnya dalam masalah pipa gas dari Siberia ke Eropa, perdagangan dengan Uni Soviet, dan pemberian kredit kepada negara-negara Blok Timur.

Perbedaan pendapat lainnya terjadi dalam masalah bagaimana mencari jalan terbaik untuk melindungi keamanan NATO, khususnya di medan Eropa. Kalaupun Eropa (Barat) NATO menyepakati dimulainya penempatan INF generasi baru dari Amerika Serikat, itu tidak berarti bahwa jalannya memang sudah licin di dalam NATO sendiri mengenai beberapa aspek yang berkaitan dengan masalah ini. Kontroversi masih terjadi, misalnya mengenai siapa yang berhak memberikan keputusan dipergunakannya persenjataan itu di Eropa, apakah personal-personal dan pengambil keputusan di Washington atau di masing-masing negara NATO sendiri; apakah perlu atau tidak untuk menyatakan secara resmi dalam NATO untuk tidak menjadi pihak pertama yang menggunakan persenjataan nuklir; dan yang juga penting untuk diperhatikan adalah reaksi-reaksi dari kalangan masyarakat, setidaknya sebagian anggota masyarakat, yang menentang kebijaksanaan penempatan INF sekarang. Di bidang persenjataan konvensional, negara-negara Eropa Barat tampaknya tidak begitu antusias terhadap desakan-desakan Amerika Serikat untuk meningkatkan pertahanan mereka seperti yang telah disepakati bersama pada tahun 1979, yaitu meningkatkan anggaran pertahanan konvensional sebesar 3% nilai riil per tahun. Demikian pula Eropa NATO tidak begitu menyambut desakan-desakan untuk standardisasi persenjataan mereka agar dapat saling dioperasikan di antara anggota-anggotanya karena pertimbangan-pertimbangan domestik untuk melindungi industrinya.

Demikian pun dalam NATO terdapat perbedaan-perbedaan yang cukup tajam mengenai kebijaksanaan Barat terhadap berbagai persoalan di luar persekutuan. Mengenai masalah Timur Tengah misalnya, sekutu-sekutu Amerika Serikat di NATO menuduh Amerika Serikat terutama hanya ingin



menunjukkan kehadiran dan kekuatan militernya di kawasan itu tanpa mempunyai tujuan militer dan strategi politik yang jelas. Sedangkan Amerika Serikat menuduh sekutu-sekutunya enggan takut-takut menghadapi ancaman Uni Soviet terhadap wilayah yang menjadi urat nadi pengadaan energi Eropa Barat.

Mengenai persoalan-persoalan di berbagai bagian Dunia Ketiga, Amerika Serikat dituduh terlalu menekankan penyelesaian militer tanpa memperhatikan persoalan-persoalan sosial ekonomi di bagian negara-negara yang sedang berkembang itu. Amerika Serikat lebih cenderung melihat adanya ancaman militer langsung dari Uni Soviet di berbagai negara Dunia Ketiga baik secara langsung maupun melalui "proxy" untuk menjatuhkan rezim-rezim non-komunis. Eropa Barat dipandang terlalu meremehkan segi ini oleh Amerika Serikat.

Di lain pihak, Pakta Warsawa hampir-hampir merupakan suatu organisasi pertahanan yang identik dengan Uni Soviet, oleh karena kedudukannya yang begitu mengatasi negara-negara anggota lainnya. Dari segi persenjataan, boleh jadi dalam kubu Pakta Warsawa ada semacam standardisasi dalam arti bahwa hampir seluruh perangkat militer dan pertahanannya berasal dari Uni Soviet. Tetapi jika dilihat satu per satu, akan kelihatan bahwa "standardisasi" itu tidak seluruhnya benar. Bila diperhatikan data-data yang ada dalam *The Military Balance*,<sup>1</sup> persenjataan Pakta Warsawa terdiri dari berbagai jenis. Misalnya saja, tank utama yang ada dalam jajaran mereka bervariasi dari jenis lama T-34 dan T-54/55 dan jenis yang baru T-62 dan T-72. Demikian pula perangkat kekuatan udaranya. Belum lagi kalau suku-cadang, mesin, dan perlengkapan lainnya juga dimasukkan. Jadi walaupun standardisasi terjadi dalam sistem persenjataan Pakta Warsawa, hal itu lebih berarti bahwa persenjataan asal Uni Soviet mendominasi Pakta Warsawa.

Persatuan di dalam Pakta Warsawa sendiri juga tidak harus dibesarkan atau diperkecil artinya di luar proporsinya. Selama ini Uni Soviet selalu dianggap sebagai "memimpin" persekutuan itu termasuk dalam menentukan corak kepemimpinan negara-negara sekutunya. Intervensi atau campur tangan Uni Soviet atas masalah-masalah yang sebenarnya adalah masalah domestik di negara-negara Eropa Timur cukup menonjol, khususnya dalam kasus Hongaria dan Cekoslowakia. Tetapi keadaan itu sebenarnya juga menunjukkan kelemahan yang ada dalam persekutuan itu dari segi politik. Dengan perkataan lain, persatuan yang ada dalam kubu Timur, yang secara sempit berarti Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur, tergantung pada

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, lihat bagian yang memuat data-data tentang perangkat militer Pakta Warsawa, khususnya negara-negara sekutu Uni Soviet.

sikap Uni Soviet sendiri sebagai sokoguru persekutuan itu, yang berdirinya memang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan keamanan. Tetapi terhadap pertimbangan keamanan itu masih harus ditambahkan satu hal lagi, yaitu pertimbangan kepentingan rezim dan ideologis: keabsahan dari peranan elite dan partai untuk mengatur negara. Kegagalan Uni Soviet mengendalikan Eropa Timur bisa berarti kegagalannya untuk mempertahankan kekuasaan atas nama kaum proletar. Menurut pertimbangan-pertimbangan demikian, akibatnya adalah bahwa Uni Soviet bersedia memikul beban bagaimanapun beratnya untuk tetap mempertahankan "persatuan" di kalangan Blok Timur.<sup>1</sup>

Walaupun Uni Soviet menduduki posisi kunci dalam persekutuan Pakta Warsawa seperti disebutkan di atas, dominasi Uni Soviet kini sebenarnya tidak mutlak terjadi dalam segala hal. Peristiwa Hongaria tahun 1956 dan posisi Rumania di bawah Presiden Ceausescu dewasa ini menunjukkan adanya keinginan di kalangan negara-negara sekutu Uni Soviet untuk lebih independen terutama dalam menjalankan politik luar negeri. Selain itu, persoalan-persoalan bisa diajukan mengenai peran apa yang dapat disumbangkan oleh negara-negara sekutunya itu bila karena satu dan lain hal Uni Soviet terlibat dalam perang konvensional dengan Barat; bagaimana Uni Soviet mengatasi persoalan Polandia; bagaimana persoalan-persoalan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara sekutunya diatasi pada saat perekonomian Uni Soviet sendiri sedang menghadapi stagnasi sedangkan negara-negara sekutunya di satu pihak tergantung pada Uni Soviet dan di lain pihak juga lebih rawan terpengaruh situasi ekonomi dunia di luar kubu Timur misalnya karena hubungan dengan Barat; dan mungkin masih terdapat sejumlah persoalan lain yang harus dihadapi oleh Pakta Warsawa. Ini semua menandakan bahwa "persatuan" dalam kubu Timur, seperti halnya juga dalam persekutuan Barat, menghadapi tantangan-tantangan yang besar. Akibatnya bisa jadi Uni Soviet juga menjadi partner yang berjalan sendiri, seperti Amerika Serikat dan NATO, dalam menghadapi persoalan-persoalan di bagian luar blok, khususnya di negara-negara Dunia Ketiga.

## PERSAINGAN DI DUNIA KETIGA

Persaingan di antara negara-negara adikuasa di Dunia Ketiga merupakan salah satu cara untuk menunjukkan betapa besar kemampuan yang dimilikinya untuk memproyeksikan kekuatannya di luar batas-batas negerinya masing-masing. Selain untuk maksud-maksud memperluas daerah pengaruh,

---

<sup>1</sup>Diskusi yang lebih luas mengenai beban-beban yang dipikul oleh Uni Soviet dan aspek-aspek dinamis yang ada dalam Pakta Warsawa dewasa ini dapat diikuti dalam Prof. Seweryn Bialer dan Prof. Joan Afferica, "Andropov's Burden: Socialist Stagnation and Communist Encirclement," *Adelphi Papers* No. 189 (London: IISS, 1984), hal. 13-30.



keterlibatan mereka di berbagai kawasan mempunyai maksud-maksud yang berkaitan, antara lain, dengan usaha-usaha untuk menjamin dan mendapatkan barang-barang atau sumber-sumber strategis baik untuk kepentingan militer maupun kebutuhan sosial ekonominya, serta memelihara dan mempertahankan keseimbangan strategisnya dalam persaingan dengan lawannya demi memelihara citranya sebagai negara adikuasa, dan citra bloknnya sendiri. Sementara konflik langsung di antara mereka di Eropa tidak diinginkan, konflik-konflik di Dunia Ketiga menjadi semacam pelepasan untuk keinginan-keinginan mereka. Celakanya, situasi di berbagai kawasan Dunia Ketiga memungkinkan bagi negara-negara besar, teristimewa negara-negara adikuasa, untuk memancing di air keruh.

Dilihat dari sudut negara-negara Dunia Ketiga, persoalan pokok yang mereka hadapi secara sederhana dapat dikelompokkan dalam dua hal, yaitu: (1) menangani masalah-masalah di dalam negeri dan (2) menghadapi hubungan-hubungan dengan kekuatan luar. Kedua hal ini bagi sebagian negara-negara Dunia Ketiga mengandung risiko-risiko ancaman terhadap keamanan dan stabilitas mereka. Dari dalam sendiri, negara-negara Dunia Ketiga masih banyak yang dihadapkan pada usaha-usaha untuk mengkonsolidasikan diri baik secara ideologis, politis, maupun sosial-ekonomis. Persoalan-persoalan siapa yang harus memimpin atau memerintah negerinya; ideologi apa yang dianggap paling cocok untuk diterapkan bagi negara dan bangsanya; bagaimana membangun dan menyejahterakan masyarakatnya; bagaimana kekuasaan politik dialokasikan kepada kekuatan-kekuatan sosial politik dalam masyarakat; masalah-masalah bentuk negara, kelompok-kelompok minoritas, gerakan-gerakan separatis dan iredentis, merupakan sejumlah masalah dasar yang masih menghantui banyak negara berkembang. Persoalan-persoalan ini dapat menimbulkan konflik tajam di dalam negeri sendiri, dan tidak jarang terjadi perpecahan dan perang saudara yang dapat berakibat fatal, yaitu pecahnya negara itu sendiri.

Dari lingkungan luar, banyak kasus terjadi dalam hubungan antar negara berkembang yang cenderung tidak harmonis dan bahkan konflik. Perselisihan antar negara ini dapat bersumber dari dua hal utama, yaitu persengketaan wilayah yang belum terdemarkasikan secara jelas dan karena kecurigaan satu dengan lainnya karena persaingan politik atau karena adanya kelompok-kelompok "minoritas" di wilayah negara lain. Konflik-konflik antar negara di Dunia Ketiga yang mempunyai akar-akarnya seperti yang disebutkan itu tidak sulit untuk dicari, baik di Asia Tenggara, Asia Selatan, Timur Tengah, Afrika, maupun Amerika Latin (yang terakhir ini lebih kecil porsinya dibandingkan dengan kawasan-kawasan lainnya). Dengan perkataan lain, konflik-konflik seperti ini pada dasarnya adalah konflik-konflik lokal yang sebab-musababnya terdapat dalam hubungan antar negara bertetangga.



Selain itu, negara-negara besar seperti disebutkan di atas mempunyai kepentingan untuk "berhubungan" dengan negara-negara di Dunia Ketiga. Tetapi dalam beberapa hal negara-negara besar, khususnya negara-negara adikuasa, cenderung untuk memaksakan caranya sendiri dalam "berhubungan" itu. Dari segi ini negara-negara besar dapat dilihat sebagai salah satu potensi ancaman bagi negara-negara Dunia Ketiga. Masalahnya menjadi lebih penting lagi oleh karena kemampuannya, negara-negara besar juga memanfaatkan keadaan-keadaan di dalam negeri dan konflik-konflik antar negara dalam suatu kawasan untuk memproyeksikan kepentingan-kepentingan mereka, antara lain dengan cara memberikan dukungan kepada salah satu pihak atau pihak-pihak tertentu yang terlibat dalam perselisihan. Akibat yang lebih besar lagi adalah kalau keterlibatan dari salah satu pihak itu diimbangi oleh masuknya negara besar lainnya untuk menunjukkan juga kepentingannya. Secara demikian persaingan kepentingan antar negara-negara besar dalam konflik lokal atau regional menjadi salah satu unsur yang dapat memperumit cara penyelesaiannya. Dari sudut pandangan demikian, negara-negara Dunia Ketiga berada dalam posisi yang tergantung pada negara-negara besar.

Situasi di negara-negara Dunia Ketiga memang merangsang negara-negara besar untuk mencari kesempatan. Setelah Perang Dunia II perkembangan politik internasional di Asia dan Afrika dipandang oleh Barat menguntungkan Uni Soviet ketika banyak negara di dua benua ini memperjuangkan dan mempertahankan kemerdekaannya. Uni Soviet secara tegas mendukung perjuangan kemerdekaan itu, bahkan juga memberikan bantuan persenjataan dan latihan-latihan kepada "pemberontak," sedangkan negara-negara Barat, terutama negara-negara kolonial, berusaha mempertahankan *status quo*. Dalam kaitan ini Amerika Serikat sering terpojok dalam posisi mendukung kebijaksanaan-kebijaksanaan sekutunya. Namun perkembangan menunjukkan bahwa tidak selamanya keadaannya demikian itu secara terus-menerus. Pengaruh Uni Soviet dalam dasawarsa 1960-an dan awal 1970-an telah menunjukkan batas-batasnya, seperti yang terjadi misalnya dalam hubungannya dengan Indonesia dan Mesir. Banyak negara-negara Dunia Ketiga secara terpaksa -- apapun alasannya -- oleh keadaan menjadi berhubungan erat dengan Uni Soviet, terutama untuk mendapatkan alternatif dalam menghadapi masalah-masalahnya, yang tidak dapat semata-mata diartikan telah sama sekali terperangkap untuk selamanya ke dalam pengaruh Uni Soviet.

Sejak sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an, Uni Soviet menunjukkan aktivitasnya yang meningkat di berbagai bagian Dunia Ketiga, seperti di Afrika (Angola dan Tanduk Afrika misalnya), Asia Tenggara (di Vietnam dalam konteks persaingan Cina-Uni Soviet), dan menjelang akhir dasawarsa itu ia terlibat dalam intervensi langsung di Afghanistan. Karena itu perlu dipertanyakan secara saksama apakah aktifnya Uni Soviet dalam berbagai

persoalan dan konflik-konflik di negara-negara Dunia Ketiga itu sendiri yang menjadi sumber sengketa dan ancaman perdamaian, atau ia memperjuangkan kepentingan-kepentingannya sebagai negara besar dengan memanfaatkan kondisi-kondisi setempat seperti yang juga dilakukan oleh negara-negara besar pada umumnya? Kalau diingat bahwa negara-negara Dunia Ketiga itu sedang menghadapi persoalan-persoalan berat baik di dalam negerinya sendiri maupun dalam hubungannya dengan tetangga-tetangganya, maka jawaban kedua adalah yang mendekati kebenaran. Pemerintahan Reagan cenderung melihat persoalan-persoalan yang ada di Dunia Ketiga sebagai akibat tingkah laku Uni Soviet dan menghadapinya dengan cara-cara militer untuk penyelesaiannya dan kurang melihat pada dinamika setempat, baik politik, ekonomi, maupun sosial yang dihadapi Dunia Ketiga. Dari sebab itu penyelesaian militer terhadap masalah-masalah di Dunia Ketiga dan meredusirnya hanya dalam konteks persaingan Amerika Serikat-Uni Soviet tidak harus dianggap sebagai satu-satunya pilihan yang ada. Namun demikian tidak ingin dikatakan di sini bahwa tindakan-tindakan Uni Soviet untuk mengeksploitasi keadaan di berbagai bagian dunia dapat dibenarkan.

## PENUTUP

Hingga pertengahan tahun 1984 ini, hubungan Barat-Timur yang terpusat dalam hubungan-hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak menunjukkan adanya pendekatan-pendekatan yang sungguh-sungguh untuk mengurangi ketegangan yang ada di antara mereka. Dengan bersikap keras terhadap Uni Soviet pemerintahan Reagan sebenarnya mengharapkan bahwa Uni Soviet akan memilih jalan perundingan-perundingan dengan Amerika Serikat, khususnya mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan perimbangan kekuatan mereka. Anggapan pemerintahan Reagan didasarkan pada evaluasinya bahwa Uni Soviet sedang menghadapi problem ekonomi yang berat dan karenanya tidak akan sanggup secara terus-menerus berlomba dengan Amerika Serikat dalam bidang persenjataan. Untuk meyakinkan Uni Soviet, bahwa Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dalam NATO sungguh-sungguh tegas, telah mulai dilaksanakan penempatan rudal-rudal nuklir generasi baru di Eropa. Tetapi yang terlihat sekarang adalah justru sikap keras Uni Soviet terhadap Barat.

Apakah keadaan hubungan negara-negara besar yang mewakili citra Barat dan Timur itu akan terus berkepanjangan di masa depan, atau apakah ini hanya merupakan semacam masa peralihan saja mengingat di Amerika Serikat menjelang akhir tahun ini akan ada pemilihan umum untuk memilih presidennya lagi dan di Uni Soviet sedang terjadi peralihan kepemimpinan yang relatif cepat dalam tiga tahun terakhir ini, sulit dipastikan. Bisa jadi Uni



Soviet tidak akan berubah sikapnya untuk jangka waktu yang agak panjang dan bersama-sama Amerika Serikat terlibat dalam perlombaan senjata. Kalau ini alternatif yang terjadi, kesulitan ekonomi Uni Soviet tentu tidak akan lekas teratasi karena sebagian dananya akan dialokasikan untuk membiayai program-program persenjataan. Artinya, inisiatif dari Barat dalam bidang ini merupakan faktor yang menentukan untuk mempertemukan kembali kedua negara adikuasa itu ke meja perundingan. Bagi Uni Soviet pilihan demikian akan sangat mahal, apalagi menurut berbagai penilaian secara ekonomis dan teknologis ia ketinggalan dibandingkan dengan Barat. Pendapat lain mengatakan bahwa sikap keras Uni Soviet itu hanya merupakan gejala sementara saja karena terjadinya pergantian kepemimpinan di dalam negeri dan menunggu hasil pemilihan umum di Amerika Serikat. Dari situ Uni Soviet akan kembali ke meja perundingan dengan Amerika Serikat.

Satu segi yang menonjol dalam ihwal hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet adalah aspek kekerasan dalam diplomasi mereka. Selain keras dalam masalah persenjataan, Reagan juga keras terhadap Uni Soviet dengan melakukan sanksi-sanksi ekonomi dan teknologi. Tetapi sanksi ekonomi dan teknologi Reagan ternyata tidak mengubah sikap Uni Soviet dan bahkan menimbulkan pertentangan di dalam tubuh NATO sendiri. Dari segi ini tampaknya yang dibutuhkan oleh Reagan adalah juga mendengarkan sekutu-sekutunya dan menyadari bahwa tidak semua kepentingan sekutunya adalah identik dengan kepentingan Amerika Serikat. Artinya, Amerika Serikat juga harus mencari akomodasi-akomodasi dengan para sekutunya sebab sebagian kepentingan sekutu-sekutunya juga menyangkut hubungan-hubungan yang baik dengan Uni Soviet. Menjadi tampak pula bahwa kepentingan-kepentingan NATO tidak dapat semata-mata diredusir dalam hubungan-hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet semata-mata. Hal yang sama juga berlaku dalam hubungan Amerika Serikat dengan negara-negara Dunia Ketiga.

Tampaknya Amerika Serikat lebih banyak dituntut untuk bersikap realistik baik dalam hubungan-hubungannya dengan Uni Soviet, dengan sekutu-sekutunya dalam NATO maupun negara-negara Dunia Ketiga. Berlainan dengan kesan yang ingin digambarkan oleh pemerintahan Reagan, ternyata dalam reputasi sejarahnya hubungan-hubungan dan petualangan-petualangan Uni Soviet di berbagai kawasan dunia -- terutama yang jauh dari wilayahnya -- menunjukkan keadaan yang tidak stabil. Uni Soviet lebih berorientasi pada usaha-usaha untuk memanfaatkan peluang yang ada untuk menunjukkan diri kehadirannya. Dengan demikian, untuk kawasan-kawasan Dunia Ketiga yang jauh dari Uni Soviet, masalahnya adalah apakah terbuka ruang bagi negara-negara luar untuk terlibat secara mendalam di situ, karena persoalan mereka terutama berupa persoalan di dalam negeri dan hubungan mereka dengan tetangganya.



# Kehadiran Soviet di Kawasan Asia-Pasifik: Suatu Perspektif Indonesia\*

J. Soedjati DJIWANDONO

Statistik saat ini berlimpah dalam banyak literatur yang menggambarkan pembangunan militer Soviet di Kawasan Asia-Pasifik selama satu-dua dasawarsa terakhir. Ini seringkali disertai teriakan-teriakan tentang "ancaman Soviet" terhadap keamanan negara-negara di kawasan itu dan seruan bagi usaha-usaha bersama untuk menghadapinya atas dasar bahwa "Amerika Serikat sendiri tidak dapat menghentikan ekspansi global Soviet atau manifestasi regionalnya di Asia atau di tempat lain" pada saat "meningkatnya ancaman itu terhadap kepentingan-kepentingan kita dan kepentingan-kepentingan teman dan sekutu Asia kita yang ditimbulkan oleh Uni Soviet, Vietnam dan Korea Utara."<sup>1</sup>

Tentu saja, kehadiran Soviet di Kawasan Asia-Pasifik tidak terbatas pada bidang militer. Tetapi berbeda dengan peranan ekonomi negara-negara non-komunis di kawasan, dimensi ekonomi kehadiran Soviet pada saat ini kecil artinya, kecuali mungkin untuk Vietnam dan Korea Utara<sup>2</sup> sementara pengaruh dan peranan politik maupun ekonomi yang lebih besar, kemungkinan termasuk di antara tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui pembangunan militer Soviet itu. Dan terutama oleh karena keprihatinan atas pembangunan militer itu bahwa persepsi tentang ancaman agresi dan ekspansionisme Soviet

---

\*Terjemahan makalah yang disampaikan pada Lokakarya Kelompok Studi Inti mengenai kebijakan Soviet di Kawasan Asia-Pasifik, yang diselenggarakan di Sheraton Makaha Resort and Country Club, Oahu, Hawaii, 19-21 Mei 1984. Diterjemahkan oleh Bantarto BANDORO, staf CSIS.

<sup>1</sup>Richard L. Armitage, "United States Defense Policy for East Asia and the Pacific," *Asia Pacific Defense Forum*, Special Supplement (Summer 1983): hal. 30.

<sup>2</sup>Lihat Ed. A. Hewett dan Herbert S. Levine, "The Soviet Union's Economic Relations in Asia," dalam *Soviet Policy in East Asia*, ed. Donald S. Zagoria (New Haven and London: Yale University Press, 1982), hal. 201-254.

di Kawasan Asia-Pasifik telah meningkat dan oleh sebab itu muncul seruan akan suatu pengaturan pertahanan yang terkoordinasi antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutu serta teman-temannya.

Oleh sebab itu makalah ini akan membahas khususnya masalah ancaman Soviet seperti yang dirasakan di Indonesia, khususnya dalam hubungannya dengan Asia Tenggara, di mana Indonesia lebih langsung berkepentingan. Kemudian akan ditelaah gagasan tentang pengaturan internasional atas ancaman-ancaman terhadap keamanan dan tanggapan Indonesia. Dan akhirnya akan dibahas persoalan pengurangan ketegangan Timur-Barat di Kawasan Pasifik.

## PERSEPSI INDONESIA

Kekhawatiran mengenai "ancaman Soviet" di antara negara-negara anggota ASEAN telah ditimbulkan dan diperkuat bukan terutama oleh semakin meningkatnya kemampuan militer Soviet di Kawasan Asia-Pasifik, meskipun hal itu mungkin mengerikan, melainkan lebih oleh semakin meningkatnya kehadiran Soviet di Vietnam baik secara militer maupun ekonomi, dan dengan demikian kemungkinan besar pengaruh dan peranan politik Soviet, sebagai akibat konflik Kampuchea. Sungguh, konflik Kampuchea dalam beberapa hal telah merupakan suatu titik balik untuk ASEAN.

Lebih daripada hal-hal lainnya, konflik Kampuchea telah meningkatkan, sekurang-kurangnya di permukaan, persatuan dan solidaritas di antara negara-negara anggota ASEAN, lebih kuat daripada sebelumnya, khususnya dalam arena diplomatik.<sup>1</sup> Hal ini secara jelas dapat dilihat dalam keberhasilan negara-negara anggota ASEAN untuk selalu mempertahankan kesamaan posisi diplomatiknya dalam hal dukungan terus-menerus mereka terhadap apa yang disebut Pemerintahan Koalisi Demokratik Kampuchea dan prinsip-prinsip penyelesaian politik konflik Kampuchea. Hal itu telah mendorong Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, George Shultz untuk mengatakan bahwa "negara-negara ASEAN telah mengesampingkan banyak dari perbedaan-perbedaan mereka. Mereka bekerja sama secara efektif untuk menahan agresi Vietnam dan untuk memobilisasi dukungan internasional terhadap penyelesaian damai di Kampuchea."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Lihat J. Soedjati Djiwandono, "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements," *The Indonesian Quarterly*, vol. XI, no. 3 (Juli 1983): hal. 23.

<sup>2</sup>George Shultz, "The United States and East Asia: A Partnership for the Future," dalam *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase*, ed. Hadi Soesastro dan Han Sung-joo (Jakarta: Yayasan Proklamasi, Centre for Strategic and International Studies, 1983): hal. 294.



Tetapi paling banter hal itu merupakan suatu rahmat campuran. Sebab di belakang muka persatuan dan solidaritas itu, dalam kata-kata seorang cendekiawan, terdapat "kekacauan yang meningkat dalam ASEAN tentang situasi di Indochina. Sampai akhir-akhir ini, semua anggota ASEAN telah berhasil mempertahankan persatuan dengan baik di depan umum; namun demikian, saat ini perbedaan di antara mereka adalah nyata, terkenal dan kemungkinan akan meningkat. Persoalannya adalah posisi apa yang akan diambil terhadap pendudukan militer Vietnam di Kampuchea khususnya, dan penguasaan de facto terhadap apa yang sebelumnya merupakan Indocina Perancis pada umumnya."<sup>1</sup>

Perbedaan-perbedaan itu berkaitan dengan perbedaan-perbedaan dalam persepsi dasar mengenai ancaman di antara negara-negara ASEAN, tidak hanya sehubungan dengan sumber utama ancaman, tetapi juga bentuk ancaman potensial terhadap keamanan mereka.<sup>2</sup> Tetapi sejauh yang menyangkut Indonesia, konflik Kampuchea belum mengubah persepsi dasarnya mengenai ancaman, yang terutama bersifat intern. Hal ini pernah didiskusikan sebelumnya dalam forum yang sama ini juga.<sup>3</sup> Apa yang akan saya kemukakan di sini adalah menambahkan sedikit perincian, yang akan memberikan gambaran yang lebih terang tentang bagaimana persepsi Indonesia tentang apa yang dilihatnya sebagai "ancaman Soviet," khususnya berhubungan dengan konflik Kampuchea. Sebab, konflik Kampuchea sampai taraf tertentu telah memperkuat persepsi Indonesia.

Pada tingkat resmi dan secara terbuka, persepsi Indonesia mengenai sumber ancaman intern terhadap keamanannya, yang oleh sebab itu dianggap terutama sebagai persoalan dalam negeri melalui peningkatan ketahanan nasional, juga di miliki oleh semua negara anggota ASEAN. Hal itu dapat dilihat dalam deklarasi tekad bersama mereka pada pertemuan puncak Bali pada bulan Februari 1976 "untuk menyingkirkan ancaman yang ditimbulkan oleh subversi terhadap stabilitasnya dan secara demikian memperkuat ketahanan nasional dan ASEAN."<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Bernard K. Gordon, "America Redux: East Asian Perspectives on the Superpowers and Asian Security," *Parameters*, vol. XII, no. 2 (Juni 1983): hal. 36.

<sup>2</sup>Tentang perbedaan persepsi nasional mengenai ancaman, lihat *ibid.*; Donald E. Weatherbee, "The View from ASEAN's Southern Flank," *Strategic Review*, (Spring 1983): hal. 54-61; dan the editorial, "A Matter of Perception," dalam *Straits Times*, 28 Pebruari 1984; lihat juga makalah-makalah yang diajukan pada konperensi mengenai *Threat Perceptions in East Asia-Pacific - Policies and Future Directions*, yang diorganisasi oleh the Pacific Forum, Hawaii, 6-8 Pebruari 1982.

<sup>3</sup>Lihat Jusuf Wanandi dan M. Hadi Soesastro, "Indonesia's Security and Threat Perceptions," dalam *ibid.*

<sup>4</sup>Semua kutipan dari dokumen-dokumen ASEAN dalam makalah ini diambil dari *ASEAN Documents* (Jakarta: ASEAN National Secretariat, Department of Foreign Affaris, n.d.).



Pengalaman-pengalaman sebagian besar negara anggota ASEAN dalam menghadapi masalah-masalah keamanan mereka, sejak pembentukan ASEAN dan setidaknya sampai penyerbuan Vietnam ke Kampuchea, kelihatannya memang memperkuat persepsi bersama semacam itu.<sup>1</sup> Akan tetapi kenyataan bahwa mereka sekarang ini berbeda secara luas dan secara terbuka dalam persepsi mereka mengenai ancaman segera setelah invasi Vietnam tidak perlu ditafsirkan sebagai penyimpangan dari konsensus Bali. Ungkapan keputusan Bali sekarang ini kelihatannya hanya mengungkapkan bahwa subversi adalah sumber ancaman potensial bersama. Akan tetapi hal itu tidak perlu berarti, merupakan sumber ancaman bersama yang utama, apalagi satu-satunya, terhadap keamanan mereka. Bagi Indonesia, seperti disinggung di atas, subversi dalam negeri tetap merupakan sumber ancaman potensial utama, kalau bukan merupakan satu-satunya, terhadap keamanannya.

Beberapa faktor telah membentuk persepsi Indonesia mengenai ancaman. Faktor pertama bersifat historis. Pereaturan politik dalam negeri Indonesia sejak tercapainya kemerdekaan banyak ditandai oleh usaha-usaha yang berulang-ulang untuk merebut kekuasaan negara dari pemerintahan nasional yang sah melalui pemberontakan terbuka maupun subversi. Dalam beberapa hal tidak hanya pemerintah pusat, tetapi keutuhan dan bahkan kelangsungan hidup negara Indonesia terancam. Pemberontakan komunis tahun 1948, yang dikenal dengan peristiwa Madiun, bahkan selagi perjuangan revolusioner Indonesia untuk merebut kemerdekaan nasional berada dalam suatu tahap yang kritis, merupakan salah satu contoh. Pemberontakan Islam tahun 1953 dan pemberontakan regional tahun 1958 mengancam keutuhan negara Republik Indonesia. Dan akhirnya, percobaan perebutan kekuasaan oleh komunis tahun 1965 merupakan suatu kejadian yang membuka jaman baru dalam sejarah Indonesia, yang andaikata berhasil pasti akan mengubah secara drastis tidak hanya identitas Indonesia, tetapi muka Asia Tenggara dan tentu saja cerita dunia.

Kejadian-kejadian sejarah itu telah memberikan Indonesia suatu pelajaran lain: kejadian-kejadian itu telah mengundang campur tangan luar, khususnya dari negara-negara besar, yang memberikan tambahan pada ancaman terhadap keamanannya. Kalau Moskwa berada di belakang peristiwa Madiun 1948, Washington membantu pemberontakan 1958, meskipun tidak secara terang-terangan, dan Beijing melakukan campur tangan dalam peristiwa G-30-S/PKI. Itulah mengapa setiap negara besar secara potensial dapat dieurigai akan melakukan campur tangan dalam masalah-masalah dalam negeri Indonesia. Untuk melayani kepentingan-kepentingan mereka sendiri, mereka

---

<sup>1</sup>Lihat Sheldon W. Simon, "The ASEAN States: Obstacles to Security Cooperation," *Orbis* (Summer 1978): hal. 415-434.

akan tergoda untuk campur tangan dalam masalah-masalah dalam negerinya bilamana timbul kesempatan.

Dalam pengalaman Indonesia ataupun Asia Tenggara, campur tangan luar tidak saja didorong oleh konflik negeri suatu negara melainkan juga oleh konflik antar negara dalam kawasan. Campur tangan Cina dalam masalah dalam negeri Indonesia pada tahun 1965 dimungkinkan juga oleh peranan Cina dalam mendukung politik konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia. Meningkatnya kehadiran Soviet di Vietnam didorong oleh adanya konflik Vietnam dengan Kampuchea di bawah Pol Pot dan dengan Cina.

### ANCAMAN SOVIET

Lalu bagaimanakah Indonesia melihat ancaman Soviet itu? Atas dasar analisa di atas, jelas bahwa Indonesia melihat Uni Soviet sebagai sumber ancaman potensial dari luar sejauh ia dapat menjadi sumber bantuan luar bagi unsur-unsur subversi atau kekuatan-kekuatan yang terlibat dalam suatu konflik dalam negeri atau konflik antar negara dalam kawasan. Meningkatnya kehadiran Soviet di Vietnam adalah contoh dari kasus yang terakhir, yang pada gilirannya mempertajam persepsi ancaman Soviet seperti itu karena lebih dekatnya letak geografi akan memperbesar kemungkinan alih bantuan serupa itu.

Tetapi sejauh yang menyangkut Indonesia, persepsinya mengenai ancaman Soviet tidak begitu mendesak dan lebih jauh daripada persepsinya mengenai ancaman Cina yang juga dilihat sebagai kemungkinan sumber bantuan dari luar bagi unsur-unsur subversi atau pemberontak atau negara yang didukungnya dalam konflik antar negara dalam kawasan. Resminya, satu alasan penting bagi keengganan Indonesia untuk menormalisasi hubungannya dengan Cina, yang dibekukan sejak tahun 1967, adalah penolakan Cina untuk memenuhi tuntutan Indonesia agar menghentikan bantuan serupa itu. Dilihat dari kecilnya kemungkinan kesediaan Cina untuk memenuhi tuntutan itu, yang bagi Cina akan berarti melepaskan suatu prinsip penting gerakan komunis dunia dan secara demikian juga suatu prinsip kebijakan luar negerinya, alasan-alasan yang sebenarnya dari sikap Indonesia itu harus dicari di bidang lain.

Satu alasan penting kelihatannya adalah persepsi Indonesia mengenai Cina sebagai sumber utama ancaman luar terhadap keamanannya, walaupun hanya dalam pengertian seperti dipaparkan di atas. Dilihat dari segi kemampuan ekonomi dan militer Cina untuk melakukan peranan semacam itu, yang tidak begitu berarti bila dibandingkan dengan Uni Soviet, persepsi Indonesia mengenai ancaman Cina kelihatannya tidak tepat. Namun dekatnya letak geografi Indonesia dengan Cina, berlainan dengan letak Uni Soviet yang cukup jauh, membuat persepsi Indonesia itu dapat dipahami. Hal ini merupakan dimensi geo-politik persepsi ancaman.



Faktor lainnya juga bersifat historis. Dalam abad-abad yang lalu, Asia Tenggara pernah berada di bawah pengaruh Cina, atas dasar mana Cina saat itu dicurigai mempunyai tuntutan historis atas hak pengaruh terhadap Kawasan Asia-Tenggara.<sup>1</sup> Tambahan pula, untuk mencapai tujuan-tujuannya ini Cina mempunyai alat-alat tertentu yang tidak dimiliki oleh Uni Soviet dan keuntungan tertentu yang tidak dinikmati oleh Uni Soviet. Ini adalah faktor-faktor sosial, kemasyarakatan dan kebudayaan.

Pertama, di Indonesia maupun di Asia Tenggara umumnya, banyak terdapat masyarakat Cina perantauan. Tentu saja, terdapat perbedaan dalam masyarakat Cina itu. Sebagian besar adalah warga negara Indonesia, yang tidak berbahasa Cina atau tidak mempunyai hubungan dengan daratan Cina, misalnya. Tetapi orang-orang Indonesia umumnya cenderung untuk memperlakukan mereka sebagai golongan Cina tanpa pembedaan. Dan kesan umum adalah, betul atau salah, bahwa mereka memiliki posisi dan kekuatan ekonomi yang tidak seimbang dengan jumlah mereka yang kecil, bahwa kebanyakan dari mereka lebih bersikap simpatik dan loyal kepada Peking daripada kepada Indonesia, dan bahwa oleh sebab itu mereka mudah menjadi sasaran manipulasi dan eksploitasi oleh Peking. "Koloni kelima" adalah suatu istilah populer yang dikaitkan dengan masyarakat Cina, yang diperkuat oleh ingatan-ingatan tentang peranan Cina dalam Gestapu/PKI tahun 1965.

Selanjutnya, Cina memiliki keuntungan kultural dan rasial, yang tidak dimiliki Uni Soviet. Ikatan kebudayaan dan rasial dengan Indonesia -- orang-orang Cina adalah orang-orang Asia sedangkan orang-orang Rusia adalah orang-orang non-Asia, secara fisik dan menyolok berbeda dari seluruh penduduk -- akan memberikan mereka akses yang lebih besar dan mudah untuk melakukan penetrasi dan infiltrasi daripada orang-orang Rusia.

Dan bagaimanapun untuk orang-orang Indonesia pada umumnya, orang Cina pertama-tama adalah orang Cina. Dengan demikian sikap iri karena alasan ekonomi dan prasangka semata-mata atas dasar kebudayaan dan rasial membantu membentuk persepsi Indonesia mengenai ancaman Cina. Perubahan dalam kepemimpinan Cina di Peking dan dalam orientasi kebijakan luar negerinya kelihatannya tidak mempengaruhi persepsi itu.<sup>2</sup> Kenya-

---

<sup>1</sup>Pokok-pokok ini juga dibahas dalam Weatherbee, "The View from ASEAN's Southern Flank," hal. 56-57.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 57; untuk diskusi mengenai persepsi Indonesia mengenai ancaman Soviet dan Cina, lihat juga Hadi Soesastro, "The US and the USSR in the Second 'Cold War' and Its Implication for Southeast Asia," *The Indonesian Quarterly*, vol. X, no. 1 (Januari 1982): hal. 52-59. Persepsi tentang Cina, dan bukannya Vietnam, sebagai sumber utama ancaman bagi Asia Tenggara juga telah diungkapkan baru-baru ini oleh Jenderal Murdani, Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dalam kunjungannya belum lama ini ke Vietnam. Pandangannya didukung oleh Presiden Soeharto; lihat *Straits Times*, 28 Pebruari 1984, dan *Bangkok Post*, 28 Pebruari 1984.

taannya, mengingat asumsi bahwa invasi Vietnam dengan dukungan Soviet telah dipancing oleh provokasi Cina melalui kekuatan-kekuatan Pol Pot, yang mengancam keamanan Vietnam, konflik Kampuchea, khususnya serangan Cina terhadap Vietnam, cenderung memperkuat persepsi Indonesia mengenai ancaman Cina itu. Tingkah laku Cina telah mengundang kehadiran Soviet di Vietnam, yang menimbulkan kekhawatiran mengenai ancaman Soviet dan secara demikian cenderung memperkuat persepsi itu pula.

Orang dapat mempersoalkan apakah persepsi ancaman demikian itu tetap relevan dengan situasi di Indonesia saat ini, di mana partai komunis sudah dibubarkan dan dilarang, demikian pun partai-partai politik lainnya yang diduga terlibat dalam pemberontakan Islam dan regional, gerakan separatis dan kegiatan-kegiatan subversi dan pemberontakan lainnya. Tentu saja benar bahwa dengan hancurnya organisasi mereka, secara praktis dan fisik mereka telah lumpuh. Tetapi tentu saja tidak bijaksana meremehkan idealisme mereka yang militan, yang ekspresinya bisa dilihat dalam berbagai bentuk. Dengan demikian, sementara sebagai sumber ancaman terhadap stabilitas kemungkinan mereka akan tetap latent untuk beberapa waktu mendatang, benih-benih ekstremisme tetap ada dan persoalan-persoalan kebudayaan, ekonomi, politik dan sosial yang potensial termasuk yang bersifat keagamaan dapat menjadi wahana bagi manifestasi dan pemunculan kembali mereka.<sup>1</sup>

Selanjutnya, proses pembangunan dapat menciptakan masalah-masalah baru yang bersifat ekonomi, sosio-kultural dan akhirnya politik. Ia dapat menimbulkan ketidakpuasan sosial atas apa yang dilihat sebagai praktek ketidakadilan, distribusi kesejahteraan yang tidak seimbang, dan sebagainya, yang dapat diperburuk oleh meningkatnya tuntutan dan harapan akan tingkat kehidupan yang lebih baik sebagai hasil dari pembangunan itu. Hal itu bisa merupakan sumber-sumber keresahan dan pergolakan sosial yang bisa menimbulkan ancaman terhadap stabilitas.

Perlu dicatat dalam hubungan itu bahwa persepsi ancaman terhadap keamanan nasional yang ditimbulkan oleh sumber-sumber potensial seperti dikemukakan di atas tetap merupakan dasar keputusan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat 1983 mengenai pelimpahan tugas kepada Presiden. Pasal 2 keputusan itu menyatakan bahwa Majelis "memberi wewenang kepada Presiden/Mandataris MPR untuk mengambil langkah-langkah yang perlu demi penyelamatan dan terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa serta tercegah dan tertanggulangnya gejolak-gejolak sosial dan bahaya terulangnya G-30-S/PKI dan bahaya subversi lainnya, yang pada hakikatnya adalah penyelamatan pembangunan nasional."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Seruan untuk waspada terhadap subversi komunis belum lama ini telah diajukan oleh Jenderal Murdani; lihat *Bangkok Post*, 28 Pebruari 1984.

<sup>2</sup>Ketetapan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) no. VII/MPR/1983.



## PROSPEK ALIANSI

Dengan demikian jelas bahwa untuk Indonesia "ancaman Soviet" tidak dilihat sebagai ancaman militer langsung. Agak terlampau jauh untuk menyatakan, misalnya, bahwa negara-negara anggota ASEAN dapat menjadi sasaran serangan Soviet. Tentu saja secara logis tidak salah untuk mengatakan bahwa sekitar 10 bomber jarak menengah Tupolev TU-16 berkemampuan nuklir yang diduga digelar di "pangkalan" Soviet di Teluk Cam Ranh Vietnam, yang disebutkan memiliki radius tempur sejauh 1.500 mil, "memungkinkannya (Uni Soviet) melakukan serangan ke ibukota-ibukota Brunei, Indonesia, Malaysia, Pilipina, Singapura dan Muangthai ..." dan mereka merupakan "senjata yang tidak dapat ditandingi oleh ASEAN," dan oleh sebab itu "kekuatan militer ASEAN akan didorong untuk mempertahankan diri terhadap kekuatan Soviet di Vietnam" saat ini.<sup>1</sup> Akan tetapi insinuasi semacam itu sekurang-kurangnya meleset.

Pernyataan seperti itu keliru sekurang-kurangnya karena dua alasan. *Pertama*, hal itu mencampuradukkan kemampuan militer Soviet dengan intensi Soviet. Sesungguhnya, kekuatan militer Amerika Serikat di pangkalannya di Pilipina tidak kurang mampu untuk melakukan hal yang sama. *Kedua*, hal itu mengesampingkan perbedaan dalam persepsi nasional mengenai ancaman. Pernyataan serupa juga dikeluarkan oleh Menteri Luar Negeri George Shultz bahwa negara-negara di Kawasan Asia-Pasifik mempunyai "persepsi yang jelas mengenai ancaman militer yang ditimbulkan oleh kekuatan Soviet, Vietnam dan Korea Utara."<sup>2</sup>

Atas dasar premis yang salah seperti itulah bahwa telah sering kali dikemukakan gagasan tentang "kerjasama pertahanan antar ASEAN" atau "tanggapan antar kawasan secara kooperatif terhadap ancaman bersama Soviet"<sup>3</sup> atau bahkan "kerjasama keamanan kolektif masyarakat Pasifik."<sup>4</sup> Dan Wakil Menteri Pertahanan Amerika Serikat, Richard Armitage, pernah mengatakan bahwa Amerika Serikat akan memenuhi janji-janji pertahanannya kepada ASEAN, khususnya dalam menghadapi "ekspansi dramatis" kekuatan militer Soviet di kawasan dan Amerika Serikat siap menghadapi pembangunan militer Soviet bersama-sama dengan ASEAN.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>Richard D. Fisher, Jr., "Moscow's Growing Muscle in Southeast Asia," *Backgrounders*, Asian Studies Center, the Heritage Foundation, Washington (4 April, 1984): hal. 1 dan 4.

<sup>2</sup>Shultz, "The U.S. and East Asia," hal. 293.

<sup>3</sup>Fisher, "Moscow's Growing Muscle," hal. 8-9.

<sup>4</sup>Robert L. Downen, "Needed: A Collective Pacific Defense System," *The Asia Wall Street Journal* (26 Januari, 1983).

<sup>5</sup>Sebagaimana dilaporkan dalam *Kompas*, 10 Oktober 1983, yang mengutip wawancara dengan koresponden *Bangkok Post*.

Usul-usul serupa itu jelas mengasumsikan begitu saja kesadaran akan bahaya bersama, perekat yang diperlukan untuk mengikat setiap koalisi atau aliansi. Saran-saran itu mengabaikan atau tidak menghargai perbedaan besar yang menandai negara-negara ASEAN, belum lagi di Kawasan Asia Pasifik yang luas, dalam hal persepsi, prioritas, aspirasi, dan tradisi nasional serta dinamika politik dalam negeri. Pemimpin-pemimpin ASEAN bersusah-payah menjelaskan kepada dunia luar dan kepada masyarakat mereka sendiri bahwa perhimpunan itu tidak, dan tidak akan pernah, menjadi pakta militer; bahwa kerjasama keamanan antara negara-negara anggota semata-mata adalah pengaturan bilateral. Hal ini dilakukan dalam menghadapi kecurigaan-kecurigaan dan salah pengertian seperti yang ada pada negara-negara Blok Soviet, yang telah sering kali menuduh ASEAN sebagai hasil "permainan imperialis AS" sebagai kedok pengganti SEATO. Usul-usul mengenai "kerjasama pertahanan antara ASEAN" hanya akan memperkuat kecurigaan itu, yang sebelumnya diremehkan sebagai propaganda komunis. Suatu jurnal Moskwa mengungkapkan bahwa "terhadap usaha-usaha yang meningkat untuk mengubah ASEAN menjadi blok militer."<sup>1</sup>

Sikap hati-hati ASEAN terhadap setiap gagasan aliansi atau pengaturan pertahanan multilateral mungkin sebagian menjelaskan keengganan, dan bahkan kecurigaan sebagian negara-negara anggotanya, sekurang-kurangnya pada permulaan, terhadap gagasan organisasi masyarakat Pasifik. Pernah diusulkan bahwa bagaimana negara-negara ASEAN sesungguhnya menanggapi gagasan itu bergantung, antara lain, pada beberapa persyaratan: bahwa konsep itu tidak dilihat sebagai usul neo-kolonialis Barat yang dipikirkan untuk tujuan-tujuan neo-kolonialis Barat; dan bahwa hal itu tidak dilihat sebagai mengkompromikan status non-blok negara-negara ASEAN atau melemparkan mereka ke dalam jaringan belitan politik di mana mereka tidak ingin terperangkap; bahwa konsep itu bukan anti-Soviet dan bahkan bukan anti-komunis. Konsep Barat yang sama dengan konsep Rusia mengenai keamanan kolektif tidak dapat diterima.<sup>2</sup> Mengingat sekarang ini tanggapan dari lingkungan ASEAN telah menjadi lebih positif sejak awal dasawarsa ini,<sup>3</sup> gagasan mengenai aliansi militer di antara negara-negara di Kawasan Asia-Pasifik dalam menghadapi "ancaman Soviet" akan menjadi bahan propaganda Soviet yang hanya akan merintangi atau bahkan merongrong perkembangan konsep itu ke arah pematangan dan penerimaan.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>M. Dughersuren, "Asia's Most Urgent Problem," *Far Eastern Affairs* (Moscow), no. 2 (1983): hal. 22.

<sup>2</sup>Noordin Sopice, "ASEAN and the Pacific Basin Concept: Questions and Imperatives," dalam *Pacific Economic Cooperation*, hal. 200.

<sup>3</sup>Lihat Russel H. Fifield, "ASEAN and the Pacific Community," dalam *ibid.*, hal. 195.

<sup>4</sup>Lihat Y. Stolyarov dan A. Shmyrov, "The 'Pacific Community': Economic Integration or a Military-Political Bloc?" *Far Eastern Affairs* (Moscow), no. 3 (1983): hal. 65-76.



Yang terpenting, setidaknya-tidaknya dilihat dari persepsi Indonesia, gagasan keamanan kolektif atau aliansi pertahanan, baik terbatas pada kerangka ASEAN atau dalam konteks Kawasan Asia-Pasifik yang lebih luas, tidak banyak kaitannya dengan sumber-sumber ancaman terhadap perdamaian, keamanan dan stabilitas Indonesia atau ASEAN. Seperti sudah ditelaah sebelumnya, sumber-sumber ancaman itu merupakan campuran konflik dalam negeri dan konflik antar negara dalam kawasan dan campur tangan luar yang merupakan akibatnya. Aliansi semacam itu, dengan asumsi bahwa AS merupakan kekuatan dominan dalam pengaturan itu, tidak akan mampu mencegah konflik dalam negeri atau konflik antar negara dalam kawasan, maupun campur tangan luar yang disebabkan oleh konflik semacam itu.

Sebaliknya, bukannya menghilangkan ancaman subversi dan infiltrasi, dan dengan demikian keresahan dan ketidakstabilan dalam negeri, aliansi dengan kekuatan besar cenderung meningkatkan ancaman itu karena keterlibatan kekuatan-kekuatan besar dalam konflik dalam negeri. Dan bukannya mengatasi konflik antar negara dalam kawasan, aliansi itu akan melibatkan negara-negara yang tergantung dalam konflik-konflik serupa itu, seperti ditunjukkan oleh keterlibatan beberapa negara Asia Tenggara dalam intervensi Amerika di Vietnam.

Tambahan pula, aliansi dengan kekuatan besar mengandung arti ketergantungan pada kekuatan besar, yang kredibilitasnya mungkin ternyata tidak dapat diandalkan bila terjadi situasi krisis. Dan memihak secara terbuka dengan AS, yang kemungkinan akan menghasilkan pengaruh AS yang lebih besar, kemungkinan akan mengundang reaksi Uni Soviet yang hampir pasti akan melihatnya sebagai ancaman yang meningkat terhadap keamanannya. Hal ini, pada gilirannya, akan menciptakan ancaman terhadap negara yang tergantung yang lebih lemah, yang usahanya mencari keamanan akan tiba pada suatu lingkaran dan persepsinya mengenai "ancaman Soviet" justru akan menjadi kenyataan. Sebagai faktor-faktor dalam perhitungan-perhitungan global AS, mereka dapat menjadi "negara garis depan" dan kemungkinan sasaran serangan Soviet.

Harapan-harapan bahwa ASEAN dapat diajak ke dalam suatu aliansi anti-Soviet dan anti-komunis di bawah kepemimpinan AS kelihatannya didasarkan, antara lain, pada pertimbangan bahwa sampai saat ini ASEAN terdiri dari negara-negara non-komunis Asia Tenggara.<sup>1</sup> Akan tetapi ASEAN, seperti dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok, begitu pula pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan kemudian, terbuka untuk keanggotaan negara Asia Tenggara lainnya, khususnya negara-negara Indocina. Lagi pula, sejauh yang

<sup>1</sup>Mereka bahkan digambarkan, termasuk Indonesia, sebagai "negara-negara Kapitalis": Downen, "Needed: A Collective Pacific Defense System."

menyangkut Indonesia, sikap anti-komunismenya hanya mempunyai makna domestik dalam arti bahwa komunisme tidak akan mendapat tempat dalam masyarakat Indonesia. Sikap itu tidak untuk diproyeksikan di luar batas-batas nasional. Ia tidak boleh merugikan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif,<sup>1</sup> dengan tujuan untuk mengembangkan hubungan baik, bersahabat dan saling menguntungkan, pada prinsipnya, dengan semua negara terlepas dari sistem sosial, politik dan ekonomi. Indonesia tidak mempunyai minat dan keinginan untuk secara moral menjaga dunia dalam perang salib terhadap komunisme, yang berarti mencampuri urusan dalam negeri negara lain.

## INDONESIA DAN ASEAN: TANGGAPAN TERHADAP ANCAMAN

Per definisi, ketidakstabilan dan konflik-konflik dalam negeri merupakan wewenang masalah nasional dan oleh sebab itu menjadi tanggung jawab setiap negara bersangkutan. Hanya apabila suatu negara dapat mencegah, membendung, dan mengatasi konflik dalam negeri, maka negara tersebut dapat menjamin keamanan dan kestabilannya. Dengan perkataan lain tergantung pada kemampuan negara itu sendiri untuk menata dirinya, mencegah benih-benih dan sebab-sebab konflik dengan bersikap tanggap terhadap tuntutan dan harapan bagi kesejahteraan dan pembagiannya yang merata, dan terhadap aspirasi rakyat untuk mencegah timbulnya keresahan dan ketidakpuasan sosial yang dapat menempuh jalan subversi dan pemberontakan. Ini merupakan pemikiran yang melandasi prinsip ketahanan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan nasional. Ia pada pokoknya merupakan kemampuan negara dalam arti ideologi, politik, sosio-kultural, ekonomi, dan militer untuk menjamin kestabilan dalam negerinya sendiri dan secara demikian keamanan dari campur tangan luar.

Sebagaimana halnya pencegahan dan pembendungan konflik dalam negeri menjamin kestabilan dalam negeri dan keamanan dari campur tangan asing, pencegahan, pembendungan, dan penyelesaian damai atas konflik-konflik antar negara dalam kawasan menjamin keamanan regional dan keamanan dari campur tangan luar. Jika ketahanan nasional menjamin kestabilan dalam negeri, ketahanan regional menjamin kestabilan regional, dan kedua tingkat ketahanan menjamin keamanan dari campur tangan luar.

Dalam hubungan itulah orang dapat menilai arti penting ASEAN. Terlepas dari ancaman subversi, pertimbangan-pertimbangan keamanan negara-negara anggotanya dari campur tangan luar adalah sangat penting dalam motivasi pembentukan perhimpunan tersebut. Deklarasi Bangkok menyata-

---

<sup>1</sup>Ketetapan MPRS no. XXV/MPRS/1966.



kan, negara-negara anggota "berketetapan untuk menjamin kestabilan dan keamanan dari campur tangan luar dalam bentuk atau manifestasi apa pun untuk memelihara identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat mereka." Dengan bersatu dalam kerjasama regional ASEAN dan berusaha untuk mencegah, membendung, dan dengan cara-cara damai menyelesaikan konflik-konflik di antara mereka, yaitu konflik-konflik antar negara dalam kawasan, negara-negara anggota berusaha menghindari kemungkinan campur tangan luar yang bisa mengancam keamanan mereka.

Keamanan dari campur tangan luar merupakan suatu preokupasi utama negara-negara anggota ASEAN semenjak lahirnya perhimpunan tersebut. Keprihatinan semacam itu mudah dipahami mengingat latar belakang pengalaman kawasan, seperti dicatat sebelumnya, dalam tahun-tahun sebelum dan pada saat pembentukan perhimpunan ASEAN pada tahun 1967. Konfrontasi antara Malaysia dan Indonesia baru saja berakhir, dan konflik di Indocina sedang meningkat, yang kedua-duanya telah mengundang peningkatan kehadiran dan peranan kekuatan-kekuatan besar, yang berarti campur tangan mereka di Kawasan Asia Tenggara secara langsung atau tidak langsung. Pada saat yang bersamaan campur tangan kekuatan-kekuatan besar ini dalam hubungan bermusuhan satu sama lain juga meningkatkan kemungkinan dilibatkannya kawasan dalam konflik kekuatan besar yang memperbesar ancaman bagi keamanan negara-negara Asia Tenggara.

Atas dasar penolakan yang sama terhadap campur tangan dari luar dan keprihatinan akan keterlibatan dalam konfrontasi kekuatan besarlah bahwa gagasan untuk memperoleh pengakuan dan penghargaan atas Asia Tenggara sebagai suatu Zona Damai, Bebas dan Netral (ZOPFAN) dilontarkan dalam Deklarasi Kuala Lumpur 1971 dan kemudian dipertegas dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN dan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama yang ditandatangani pada Konperensi Puncak di Bali pada tahun 1976. Waktunya adalah tepat untuk memberikan ASEAN perhatian terhadap ancaman dari campur tangan luar dan bahaya akan keterlibatan dalam konflik-konflik kekuatan besar suatu ekspresinya yang lebih konkrit dan formal mengingat keinginan Inggris untuk menarik diri dari Timur Suez dan akhirnya penarikan kekuatan Amerika Serikat dari Asia Tenggara yang telah tercermin dalam pernyataan Doktrin Nixon. Ini akan meninggalkan apa yang dirasakan sebagai suatu kekosongan untuk diisi oleh kekuatan-kekuatan besar lainnya, yang sebagian menjelaskan usul Soviet mengenai Sistem Keamanan Kolektif Asia yang dicanangkan oleh Brezhnev pada tahun 1969.

Gagasan ZOPFAN dimaksudkan sebagai suatu kerangka perdamaian dan keamanan di Asia Tenggara. Ia merupakan tanggapan terhadap bentuk-bentuk ancaman seperti dirasakan oleh negara-negara anggota ASEAN, setidak-tidaknya hingga timbulnya masalah Kamboja. Ia merupakan suatu

pengaturan yang sementara mengakui kepentingan sah kekuatan-kekuatan besar dan membiarkan keterlibatan mereka yang wajar di kawasan, bertujuan untuk mengurangi atau membatasi tingkat dan jenis keterlibatan mereka. Ini dimaksudkan untuk mencegah Asia Tenggara menjadi arena konflik internasional.

Tentu saja bagaimana ZOPFAN akhirnya direalisasi tetap perlu dijajaki lebih lanjut. Tetapi menolak serta merta gagasan itu dengan menyatakan bahwa "kepercayaan diri secara total tampaknya tidak realistis, sebagaimana juga halnya dengan penghindaran total dari keterlibatan di masa mendatang," dan bahwa ZOPFAN "tetap sebagai suatu tujuan yang bersifat khayalan dari mereka yang secara politik kurang cangguh"<sup>1</sup> hanyalah mencerminkan ketakutan untuk menentang kebiasaan umum, suatu dorongan untuk menerapkan suatu pendekatan yang simplistis terhadap masalah yang rumit, dan yang terpenting adalah kekurangpahaman dan ketidakpekaan terhadap perasaan dan aspirasi nasional dan regional.

Satu hal yang gegabah untuk menyamakan ketahanan nasional dan regional dengan kepercayaan diri secara total. Di samping itu adalah suatu sikap yang defeatist untuk menerima sebagai sesuatu yang tak terelakkannya setiap keterlibatan di masa mendatang, walaupun sebenarnya tidak seorang pun telah berbicara tentang "penghindaran diri secara total." Jelas tidak kita dapat berbicara tentang politik internasional dengan pengertian-pengertian yang mutlak dan sempurna. ZOPFAN adalah suatu cita-cita, dan secara demikian per definisi bersifat utopis, tetapi itu dimaksudkan untuk digunakan sebagai pedoman untuk bertindak, yang diusahakan sebisa mungkin mendekati cita-cita tersebut, meskipun realisasinya tidak pernah dapat sempurna sebagaimana cita-cita itu sendiri.

Adalah dengan tujuan ke arah realisasi seperti itu bahwa ASEAN telah membentuk suatu mekanisme yang diwujudkan dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di mana negara-negara anggotanya berusaha untuk menyelesaikan secara damai konflik-konflik antar negara dalam kawasan. Sebagai langkah pertama negara-negara anggota ASEAN harus mampu saling mencentralisasi satu dengan yang lain, yaitu untuk menghindari konflik-konflik dalam negeri dan antar negara dalam kawasan dan untuk menyelesaikan konflik-konflik tersebut dengan cara-cara damai, sehingga ASEAN bisa dibandingkan dengan apa yang dikenal sebagai suatu "masyarakat berkeamanan" (security community).<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Hans Indorf, "5 + 1 is the Formula for Southeast Asian Defence," *Far Eastern Economic Review*, (15 September 1983): hal. 28.

<sup>2</sup>Djiwandono, "The Political and Security Aspects of ASEAN," hal. 24.



Namun perwujudan ZOPFAN tentu akan membutuhkan penerimaan tidak hanya oleh semua negara di kawasan tetapi juga oleh kekuatan-kekuatan luar, terutama kekuatan-kekuatan besar, walaupun bukan "jaminan." Mereka harus mampu menetralisasi diri mereka sendiri. Tidak satu pun dari mereka, bagi kepentingan mereka sendiri juga, hendaknya berusaha memiliki kedudukan atau pengaruh yang dominan di kawasan. Kedua aspek ZOPFAN ini dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti netralitas dalam hubungan dengan konflik apa, potensial atau aktual, dan dalam hubungan dengan siapa?<sup>1</sup>

## PENGURANGAN KETEGANGAN TIMUR-BARAT DI KAWASAN ASIA-PASIFIK

Yang menjadi dasar dari semua kekhawatiran mengenai "ancaman Soviet" di Kawasan Asia-Pasifik akhir-akhir ini, yang telah menyebabkan peningkatan ketegangan antara Timur dan Barat, tampaknya terutama adalah masalah persepsi atau mispersepsi, kesalahpahaman dan kekaburan, saling tidak percaya, dan saling curiga. Oleh sebab itu apa yang diperlukan tampaknya setidaknya-tidaknya adalah suatu penilaian kembali atas persepsi dan pengertian kita sendiri mengenai maksud, kepentingan dan tujuan Soviet, termasuk kemampuan dan keterbatasan Soviet untuk melaksanakan maksud-maksudnya dan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut dalam menghadapi lingkungan politik dan strategi Kawasan Asia-Pasifik. Melakukan hal itu sama sekali tidak berarti menawarkan suatu apologi bagi Uni Soviet atau sesuatu yang mendekati gagasan "perlucutan senjata secara sepihak." Tetapi ini jelas membantu mengurangi kemungkinan salah pengertian Uni Soviet mengenai maksud-maksud, kepentingan, dan tujuan-tujuan kita sendiri, tentang hal mana mudah-mudahan, Uni Soviet juga akan berusaha menilai kembali persepsi dan pemahamannya.

Pertama-tama, terminologi yang sering digunakan dalam diskusi-diskusi mengenai kehadiran Soviet di Kawasan Asia-Pasifik seperti kebutuhan untuk "menghadapi kemajuan-kemajuan" Soviet, untuk "memulihkan" perimbangan kekuatan, untuk "menghentikan ekspansionisme" Soviet, dan untuk "menghadapi ancaman" Soviet, tampak terlalu dibebani dengan penuh prasangka. Uni Soviet diletakkan secara terus-menerus pada pihak yang aktif dalam permainan, selalu mengambil inisiatif-inisiatif, sedangkan negara-negara lain di kawasan, terutama Amerika Serikat, selalu bereaksi. Kenyata-

---

<sup>1</sup>A.N. Stargardt, "Neutrality within the Asian System of Powers," dalam *New Directions in the International Relations of Southeast Asia: The Great Powers and Southeast Asia*, ed. Lau Teik Soon (Singapore: Singapore University Press, for the Institute of Southeast Asian Studies, 1973), hal. 111.

taannya, tentu saja, tidak sesederhana itu. Tidak selalu mudah untuk mengatakan secara pasti siapa bereaksi terhadap siapa, siapa mengimbangi siapa, dan siapa menantang siapa?

Ambillah kasus Asia Tenggara di mana kehadiran Soviet di Vietnam merupakan suatu sumber keprihatinan bagi Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya. Dengan hanya mencatat fakta-fakta bahwa Vietnam bergabung dalam Comecon dalam bulan Juni 1978, dan bahwa perjanjian persahabatan dan kerjasama antara Vietnam dan Uni Soviet ditandatangani dalam bulan Nopember 1978, yang disusul oleh invasi Vietnam ke Kampuchea dalam bulan berikutnya, dan serangan Cina ke Vietnam dalam bulan Pebruari 1979, orang akan mengajukan kasus agresi Vietnam yang didukung oleh Soviet. Dan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Shultz dapat mengklaim bahwa "Cina telah mulai memainkan peranan regional yang konstruktif, khususnya dalam usaha-usahanya untuk melawan agresi Vietnam di Kampuchea dan di lain tempat."<sup>1</sup> Namun memperhitungkan rangkaian kejadian yang lain terutama kenyataan bahwa Cina telah menghentikan sekurang-kurangnya sebagian bantuannya kepada Vietnam sebelum Juni 1978, dan bahwa terdapat provokasi-provokasi sebelumnya oleh kekuatan Pol Pot sepanjang perbatasan Vietnam-Kampuchea dengan dukungan Cina, kita akan memperoleh gambaran yang agak berbeda.

Lagi pula, secara tradisional Kawasan Asia Tenggara tidak pernah menjadi suatu kawasan yang memiliki arti strategi penting bagi Uni Soviet.<sup>2</sup> Tetapi kawasan ini lambat-laun semakin mempunyai arti yang besar bagi Uni Soviet oleh karena konfliknya dengan Cina, yang sekarang dilihat berpaling lebih dekat ke Barat dan Jepang dalam suatu koalisi anti Soviet. Pada Vietnam oleh karena konfliknya dengan Cina, Uni Soviet telah menemukan sekutu kuat dalam usaha-usahanya untuk membendung Cina, pada saat yang bersamaan untuk mewujudkan aspirasinya guna mengisi apa yang dilihatnya sebagai suatu kekosongan kekuatan yang diciptakan oleh kekalahan Amerika Serikat di Vietnam. Asia Tenggara telah juga mempunyai arti yang lebih besar bagi Uni Soviet, yang perkembangan kemampuan lautnya sekarang membutuhkan Selat Malaka untuk akses ke Samudra Hindia.<sup>3</sup>

Memang, Uni Soviet dalam usahanya itu telah dilaporkan memperoleh pangkalan-pangkalan militer di Teluk Cam Ranh dan di Da Nang di Vietnam.

<sup>1</sup>Shultz, "The U.S. and East Asia." hal. 3.

<sup>2</sup>Lihat Charles B. McLane, *Soviet Strategies in Southeast Asia: An Exploration of Eastern Policy under Lenin and Stalin* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1966).

<sup>3</sup>Zagoria dan Simon, "Soviet Policy in Southeast Asia," dalam *Soviet Policy in East Asia*, hal. 153-175.



Tetapi sementara kehadiran militer Soviet di Vietnam bisa memiliki implikasi-implikasi politik di masa depan bagi sisa Asia Tenggara, suatu serangan Soviet terhadap ibukota-ibukota ASEAN kelihatannya sangat tidak mungkin. Dan untuk mempersiapkan kekuatan pertahanan negara-negara ASEAN untuk menghadapi kemungkinan seperti itu akan menyebabkan realokasi yang tidak dapat dibenarkan dari sumber-sumber yang besar yang sangat dibutuhkan bagi perkembangan ekonomi mereka.

Tambahan pula, sulit untuk memahami ribut-ribut tentang "pangkalan" Soviet di Vietnam -- yang sebelumnya merupakan pangkalan Amerika Serikat -- pangkalan pertama yang pernah dimiliki Uni Soviet di Kawasan Asia-Pasifik di luar wilayahnya, mengingat selama bertahun-tahun ia telah dikelilingi oleh pangkalan-pangkalan Amerika dan persekutuan-persekutuan Barat sepanjang parameternya. Amerika Serikat telah memiliki pangkalan-pangkalan di Jepang dan Pilipina selama berpuluh-puluh tahun, dan dapat membanggakan lima dari tujuh perjanjian pertahanannya di Kawasan Asia-Pasifik, termasuk perjanjian dengan Jepang, Korea Selatan dan Pilipina, Pakta Manila yang menambahkan Muangthai sebagai rekan perjanjiannya, dan Perjanjian ANZUS.<sup>1</sup>

Menteri Luar Negeri Shultz mengakui bahwa "satu setengah dasawarsa yang lalu, kapal-kapal perang Soviet jarang mengarungi Selatan masuk Pasifik. Sekarang Uni Soviet memiliki armada mereka yang tersebar di samudra tersebut, yang ditopang oleh pesawat-pesawat pembom jarak jauh dan modern."<sup>2</sup> Hal ini berarti bahwa untuk waktu yang lama Amerika Serikat sebenarnya menikmati keunggulan atas kekuatan Soviet di Kawasan Asia-Pasifik, jika tidak sebenarnya di seluruh dunia. Dan terlepas dari kemampuan-kemampuan militer, perkembangan politik dan ekonomi di Kawasan Asia-Pasifik telah menciptakan suatu lingkungan yang secara umum tidak menguntungkan Uni Soviet.<sup>3</sup>

Oleh sebab itu, dapat dipersoalkan apakah peningkatan militer Soviet di kawasan tidak merupakan bagian dari usaha Soviet untuk mengatasi rasa ketidakamanannya dalam menghadapi situasi seperti itu.<sup>4</sup> Dan apa yang dikatakan sebagai keputusan Amerika Serikat untuk memulihkan kekuatannya, termasuk kekuatan militernya,<sup>5</sup> mungkin tidak lebih daripada suatu

<sup>1</sup> Armitage, "U.S. Defence Policy," hal. 29.

<sup>2</sup> Shultz, "The U.S. and East Asia," hal. 294.

<sup>3</sup> Zagoria, "The Strategic Environment in East Asia," dalam *Soviet Policy in East Asia*, hal. 1-29.

<sup>4</sup> Peter Polomka, "The Security of the Western Pacific: The Price of Burden Sharing," *Survival*, vol. XXVI, no. 1 (Januari-Februari 1984): hal. 5.

<sup>5</sup> Lihat Paul H. Nitze, "Strategy in the Decade of the 1980's," *Foreign Affairs* (Fall, 1980): hal. 82-101.

usaha untuk memperoleh kembali supremasinya.<sup>1</sup> Ini mungkin sebagian menjelaskan saling tuduh-menuduh antara Amerika Serikat dan Uni Soviet karena telah merusak "perimbangan strategi," atau "paritas strategi," dan usaha untuk memperoleh supremasi, yang pasti akan mengarah pada peningkatan perlombaan senjata yang tiada akhirnya.

Presiden Reagan telah menyatakan, "ketika kami mulai memangku jabatan pada tahun 1981, Uni Soviet telah giat selama 20 tahun dalam peningkatan militer yang paling besar dalam sejarah. Jelas, tujuannya bukanlah untuk mengejar kami, tetapi untuk mengungguli kami."<sup>2</sup> Sebaliknya orang-orang Rusia telah lama berjanji untuk menandingi setiap penggelaran kekuatan Amerika yang baru.<sup>3</sup> Mereka, benar atau salah, tentu saja mempunyai alasan-alasannya sendiri. Menteri Luar Negeri Soviet Andrei Gromyko suatu waktu menyatakan bahwa "sasaran-sasaran politik luar negeri Soviet yang paling penting adalah ... pembelaan kepentingan negara Soviet dan memperkuat kedudukan sosialisme dunia ... Janganlah orang ragu-ragu tentang keputusan bersama kami untuk melindungi perbatasan-perbatasan kami guna menjamin keamanan seluruh unsur-unsur masyarakat itu ... tidak ada suatu kekuatan pun yang mampu merusak persatuan tersebut."<sup>4</sup>

Terhadap pernyataan-pernyataan seperti itu, jika diterapkan di Kawasan Asia-Pasifik, Amerika Serikat telah menuduh bahwa kekuatan laut Soviet sedang "tumbuh secara kualitatif dan kuantitatif jauh melampaui apa yang dibutuhkan bagi pertahanan tanah air dan perlindungan terhadap kapal-kapal selam penangkal mereka,"<sup>5</sup> atau "untuk komunikasi dan navigasi sebagaimana dibutuhkan oleh Jepang,"<sup>6</sup> dan oleh sebab itu "mengancam kepentingan strategi dan ekonomi Barat yang vital."<sup>7</sup> Namun tuduhan-tuduhan seperti itu tidak hanya berarti mengambil alih hak untuk menilai kebutuhan pertahanan negara lain, tetapi juga menunjukkan penolakan terhadap kepentingan-kepentingan Soviet yang sah.

---

<sup>1</sup> Ini merupakan pandangan yang diajukan antara lain dalam Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983), bab 3, hal. 46-81.

<sup>2</sup> Pidato pada CSIS, Washington, 5 April 1984, *Official Text*, United States Information Service, Jakarta (10 April 1984).

<sup>3</sup> Lihat Raymond L. Garthoff, "U.S.-Soviet Relations," *Strategic Digest*, vol. XIII, no. 12 (Desember 1983): hal. 789.

<sup>4</sup> Dikutip dalam Seth Singleton, "Defence of the Gains of Socialism." Soviet Third World Policy in the mid-1980's," *The Washington Quarterly* (Winter, 1984): hal. 103 dan 104.

<sup>5</sup> Dora Alves, "A Strategy for the Indian and Pacific Oceans," *Pacific Defence Reporter*, vol. X, no. 4 (Oktober 1983): hal. 13.

<sup>6</sup> Armitage, sebagaimana dilaporkan dalam *Kompas*, 10 Oktober 1983.

<sup>7</sup> Fisher, Jr., "Moscow's Growing Muscle in Southeast Asia." hal. 1.



Jika Amerika Serikat dapat membanggakan bahwa "dengan lebih daripada 2.500 mil dari garis pantai Pasifik, negara bagian yang merupakan suatu pulau di tengah-tengah Pasifik, dan satu lagi dengan serantaian pulau yang merentang di Pasifik Utara, tidak bisa disangsikanlah hak Amerika Serikat untuk disebut sebagai suatu negara Pasifik,"<sup>1</sup> tentu saja klaim yang sama dapat diajukan oleh Uni Soviet, lebih daripada separuh tanah daratannya berada di Asia dengan garis pantai terbesar di Pasifik melebihi negara-negara yang lain, yaitu sekitar 12.000 mil: "Suatu peranan penting bagi nasib planet kita adalah milik Kawasan Pasifik yang didiami oleh lebih daripada separuh penduduk dunia. Kawasan ini memiliki sumber-sumber daya biologis dan mineral yang banyak sekali, ia merupakan suatu wilayah penting untuk pelayaran internasional dan perikanan, ia sangat mempengaruhi pembentukan iklim planet kita dan keadaan lingkungan alam manusia. Sumber daya alamnya seharusnya melayani, sepenuhnya, seluruh umat manusia dan tujuan-tujuan kemajuan dan penciptaan."<sup>2</sup>

Sebagai suatu kekuatan global dan adikuasa yang sedang meningkat,<sup>3</sup> Uni Soviet juga memiliki kepentingan dalam mempertahankan perimbangan kekuatan yang dilihatnya setidak-tidaknya tidak merugikan dirinya; untuk memproyeksikan kekuatannya melampaui batas-batas nasionalnya dan kepentingan keamanannya yang langsung; untuk memiliki kawan, sekutu, negara-negara klien, pengaruh, dan jika mungkin juga pangkalan-pangkalan militer; pendeknya, berhak memiliki status dan peranan sebagai suatu kekuatan global dan adikuasa. Pada Kongres CPSU ke-24 dalam bulan April 1971, Menteri Luar Negeri Andrei Gromyko berseru bahwa "Sekarang ini tiada persoalan penting dapat diputuskan tanpa Uni Soviet atau dengan menentanginya."<sup>4</sup>

Kawasan Asia-Pasifik seharusnya tidak merupakan monopoli, juga tidak didominasi oleh negara mana pun, dan menjadi kepentingan negara-negara kawasan untuk mempertahankannya demikian. Suatu pendapat bahwa "pemimpin-pemimpin ASEAN (dan mungkin sekali negara-negara lainnya di Kawasan Asia-Pasifik) memandang Amerika Serikat sebagai kekuatan satu-

---

<sup>1</sup>Armitage, "United States Defence Policy," hal. 29.

<sup>2</sup>Pesan Soviet kepada Kongres Ilmiah Pasifik (Pacific Scientific Congress) ke-14 yang diselenggarakan di Khabarovsk di tahun 1978, yang dikutip dalam Stolyarov dan Shmyryov, "The 'Pacific Community'," hal. 76.

<sup>3</sup>Untuk diskusi tentang Uni Soviet sebagai suatu kekuatan global dan adikuasa, lihat Vernon V. Aspaturian, "Soviet Global Power and the Correlation of Forces," *Strategic Digest*, vol. XI, no. 1 (Januari 1981): hal. 76-98; dan Philip Windsor, "The Soviet Union in the International System," dalam *Prospects of Soviet Power in the 1980's*, Adelphi Papers, No. 152 (London: IISS, 1979), hal. 2-11.

<sup>4</sup>Dikutip dalam Aspaturian, "Soviet Global Power," hal. 76.

satunya yang mampu menghadapi kemajuan Soviet di kawasan," dan oleh sebab itu "mereka menginginkan Washington untuk memainkan peranan militer dan politik yang lebih besar,"<sup>1</sup> tampaknya benar jika dimengerti dalam hubungan tersebut. Tetapi pandangan-pandangan tersebut seharusnya tidak dimengerti dalam pengertian bahwa setiap negara di Kawasan Asia-Pasifik membutuhkan kekuatan militer Amerika Serikat untuk mempertahankan mereka terhadap "ancaman Soviet." Mereka membutuhksn kekuatan Amerika untuk mempertahankan kestabilan dan perimbangan global dan dengan demikian mengurangi kemungkinan konfrontasi Timur-Barat. Setidak-tidaknya, jika bukan suatu perdamaian murni, hal itu menjadi kepentingan semua negara di kawasan, khususnya negara-negara yang perhatian utamanya pada pembangunan nasional mereka, yang diarahkan pada peningkatan ketahanan nasional mereka, yang akan menjamin perdamaian, kestabilan, dan keamanan mereka.

Adalah suatu penyederhanaan yang berlebihan untuk memandang keruwetan hubungan internasional di kawasan yang begitu luas dan beraneka ragam di Asia-Pasifik semata-mata sebagai permasalahan hubungan Timur-Barat, apalagi "ancaman Soviet,"<sup>2</sup> dan mungkin merugikan kita sendiri untuk melihat interaksi di dalamnya sebagai suatu "zero-sum game." Oleh sebab itu, suatu penilaian kembali diperlukan atas pemikiran yang ada tentang persepsi, kepentingan, dan aspirasi nasional dan regional yang beraneka ragam dengan maksud untuk menemukan dan meningkatkan dan meluaskan kepentingan bersama, sebagai dasar untuk mengatur dan mengembangkan hubungan dan kerjasama yang wajar bagi keuntungan semua negara di Kawasan Asia-Pasifik.

---

<sup>1</sup> Fisher, Jr., "Moscow's Growing Muscle in Southeast Asia."

<sup>2</sup> Untuk suatu diskusi yang berimbang, lihat Obaid ul Haq, "Prospects for Cooperation in the Pacific: Military and Political Dimension," *The Korean Journal of International Studies*, vol. XV, no. 1 (Winter 1983/1984): hal. 3-15.



# Afghanistan dalam Pertentangan Timur-Barat

O. Abdul RACHMAN\*

Invasi pasukan-pasukan Soviet ke dalam wilayah Afghanistan dimulai pada bulan Desember 1979. Sebelumnya sudah disiapsiagakan lima divisi Soviet sepanjang perbatasan beserta tiga batalyon tempur lintas udara untuk pengedropan di pelabuhan-pelabuhan udara di Kabul, Bagram dan Shindad.

Pada tanggal 24 Desember 1979 operasi dimulai. Pesawat-pesawat angkutan Antonov-12 dan Antonov-22 berkali-kali mengadakan penerbangan untuk mengangkut Divisi Garda Lintas Udara 105 ke Kabul. Pada tanggal 27 Desember 1979 pasukan-pasukan Soviet, sementara diperkuat dengan pasukan-pasukan Divisi bermotor yang telah bergabung dengan operasi kilat melalui jalan raya, telah menguasai semua tempat-tempat penting di Kabul, terkecuali istana kepresidenan. Malam hari itu juga istana diserbu, dan Hafizullah Amin beserta keluarganya mati terbunuh. Keesokan harinya tanggal 28 Desember 1979, Babrak Karmal dilantik menjadi Presiden Afghanistan.

Pada minggu-minggu berikutnya pasukan-pasukan Soviet, setelah menguasai kota-kota penting seperti Herat, Kabul dan sebagainya mulai mengadakan aksi pembersihan di daerah pedalaman. Ternyata bahwa perlawanan rakyat banyak menyulitkan pasukan-pasukan Soviet sehingga diperlukan bala bantuan dari Uni Soviet. Pada fase permulaan tadi banyak pasukan-pasukan tentara Afghanistan kurang bertahan terhadap gerakan-gerakan pejuang yang menjadi sebab bahwa kontingen pasukan-pasukan Soviet akhirnya terdiri dari 100.000 orang di bawah pimpinan Mayor Jenderal Musa Yenavov yang bermarkas di Tashkent.

Komposisi pasukan-pasukan Soviet beserta pasukan-pasukan Afghanistan umumnya berupa pasukan-pasukan infantri diperkuat dengan senjata-senjata

---

\*Staf CSIS.

berlapis baja dan helikopter. Ternyata bahwa pasukan lintas udara ditarik kembali ke wilayah Soviet yang berarti mengurangi kemampuan Soviet di Afghanistan untuk beroperasi di luar wilayah Afghanistan.

## MOTIVASI REAKSI BARAT

Memang benar bahwa invasi Soviet ke dalam wilayah Afghanistan telah menimbulkan berbagai-bagai reaksi di dunia luar, terutama dalam kaitan pertentangan Timur-Barat. Boleh dikatakan bahwa hampir seluruh dunia mengutuk invasi Soviet ke dalam wilayah negara yang merdeka dan berdaulat. Di dunia Barat pada umumnya timbul penilaian bahwa invasi Soviet merupakan langkah pertama dalam strategi komunis untuk menguasai wilayah kaya minyak agar dapat merugikan negara-negara industri Barat yang sangat tergantung pada penyaluran minyak dari Teluk Parsi. Tidak mengherankan bahwa reaksi Barat terutama dari Amerika Serikat bernada keras sekali.

Presiden Carter pada tanggal 3 Januari 1980 minta supaya Senat menangguhkan pembicaraan mengenai perjanjian SALT. Pada tanggal 4 Januari 1980 berikutnya Carter menyatakan bahwa fasilitas-fasilitas konsuler Soviet di Amerika Serikat akan dikurangi, Kongres diminta agar mempertimbangkan bantuan militer kepada Pakistan, negara yang berbatasan dengan Afghanistan. Dipertimbangkan pula agar memboikot Olimpiade di Moskow. Semua penjualan peralatan elektronik yang berteknologi tinggi dihentikan, bahkan penjualan gandum yang melebihi jumlah 8 juta ton tidak akan dijual walaupun sudah ditandatangani kontrak sebanyak 25 juta ton.

Dalam State of the Union message pada tanggal 24 Januari 1980, Presiden Carter mengulangi kembali uraian mengenai tindakan-tindakan yang akan diambil, sesuai dengan pernyataannya pada tanggal 4 Januari 1980, bahkan diperintahkan pembentukan sebuah kekuatan militer -- Rapid Deployment Force -- untuk siap siaga menghadapi kemungkinan Uni Soviet mengadakan operasi-operasi militer yang membahayakan kepentingan nasional Amerika. Pembentukan Rapid Deployment Force sebagai suatu kekuatan militer yang tangguh harus dilihat sebagai reaksi Amerika Serikat terhadap persepsi tentang ancaman Soviet. Strategi Amerika Serikat pada waktu itu sangat didominasi oleh invasi Uni Soviet, oleh jatuhnya pemerintahan Shah, oleh penyanderaan diplomat-diplomat Amerika Serikat di Teheran dan oleh gerakan-gerakan Muslim fundamental di Libya, di Pakistan, bahkan juga di Mekah.

Pada perkembangan selanjutnya, terutama sejak Reagan menjadi Presiden Amerika Serikat, ternyata bahwa reaksi-reaksi keras Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dalam prakteknya tidak begitu efektif. Memang Olimpiade



Moskow diboikot, namun masih cukup peserta yang hadir. Pembicaraan SALT ditangguhkan. Akan tetapi ternyata Presiden Reagan menghentikan embargo penjualan gandum karena para petani Amerika Serikat merasa dirugikan. Mengenai peralatan teknologi mutakhir, ternyata karena negara-negara Eropa Barat ingin menyelesaikan pembuatan pipa gas dari daerah Siberia ke kota-kota di Eropa Barat, akhirnya penjualan barang teknologi mutakhir dari Amerika Serikat dan Eropa Barat ke Uni Soviet berjalan lancar.

Berlainan lagi dengan pembentukan Rapid Deployment Force yang mula-mulanya hanya terdiri dari dua atau tiga divisi yang akan diperbantukan pada Komando RDF bila diperlukan, maka di bawah pemerintah Reagan, RDF dalam fase perencanaan sudah dibesarkan menjadi Komando Utama yang sederajat dengan Komando Utama di Eropa dan di Pasifik. Namun kenyataan menunjukkan bahwa RDF terdiri dari kekuatan divisi-divisi yang masih menetap di benua Amerika, Eropa atau di Pasifik. Mungkin pemikir strategi Amerika Serikat menggunakan prinsip kekenyalan, artinya tergantung pada wilayah yang terancam, pasukan-pasukan yang diperlukan akan diperbantukan pada kawasan yang terancam tadi. Betapa pun mengesankan pembentukan RDF pada dokumen-dokumen perencanaan, namun masalah-masalah logistik baik dalam angkutan personal maupun material tetap merupakan hambatan dalam penggunaan operasional nanti. Tambah lagi bahwa sampai sekarang negara-negara di Teluk Parsi enggan menerima pasukan-pasukan atau instalasi-instalasi logistik Amerika Serikat di wilayahnya masing-masing sehingga kondisi pra-persiapan persenjataan seperti telah terdapat di Eropa Barat tidak terpenuhi di kawasan Teluk Parsi.

Betapa pun kerasnya reaksi Amerika Serikat, namun dalam kenyataan terbukti bahwa antara negara-negara Barat kurang terdapat persatuan dan kesatuan karena kepentingan nasional masing-masing berbeda, terutama mengenai hubungan antara Eropa Barat dan Uni Soviet.

## PERJUANGAN MUJAHIDIN

Dari pemberitaan di koran-koran dan di majalah-majalah dapat disimpulkan bahwa penguasaan Soviet terhadap Afghanistan sudah menimbulkan reaksi keras, bukan saja dari negara-negara lain melainkan juga dari kalangan bangsa Afghani sendiri. Keadaan sudah berlarut hampir lima tahun lamanya, namun kenyataan menunjukkan bahwa para pejuang belum mampu mengusir pasukan-pasukan Soviet, begitu pun pasukan Soviet tidak berhasil pula menghancurkan gerakan gerilya di pedalaman.

Pada umumnya sumber-sumber pers menggambarkan bahwa pasukan Soviet berjumlah 100.000 orang, sebaliknya diperkirakan bahwa pasukan-

pasukan Mujahidin berjumlah 130.000 orang. Apakah keadaan seimbang yang sekarang berlaku disebabkan oleh keseimbangan antara jumlah pasukan yang berhadapan?

Banyak peninjau Barat mula-mulanya melihat persamaan antara kejadian di Vietnam dulu dan perkembangan di Afghanistan sekarang. Seperti di Vietnam dulu tentara Amerika dihadapi oleh perlawanan rakyat Vietnam, begitu pun diperkirakan bahwa pasukan Soviet akan dihadapi oleh bangsa Afghani yang bersatu, bahkan terdorong oleh semangat Jihad berdasarkan Islam.

Kenyataan perjuangan di Afghani berlainan sekali. Dari jumlah penduduk sebanyak 15 juta orang, sepertiga, hampir lima juta, sudah menjadi pengungsi, tiga juta ke Pakistan, setengah juta ke Iran dan dua juta ke kota-kota. Kabul yang tadinya berpenduduk 700.000 orang, sekarang terdiri dari dua juta orang. Para pengungsi di Pakistan yang 3 juta banyaknya ditampung di kamp-kamp yang dikelola oleh pemerintah Pakistan. Menurut laporan dari majalah *The Economist* (14 Juli 1984) dalam kamp-kamp tadi terdapat golongan tradisional di bawah pimpinan pemimpin-pemimpin tradisional seperti Said Ahned Jailani, Sigbatullah Mojadadi dan Mauladi Nabi Mahomedi. Di samping golongan tradisional terdapat golongan fundamentalis seperti Jamiat-i-Islami, Hesb-i-Islami yang terdiri dari dua fraksi, satu di bawah pimpinan Younous Khalis dan satunya dipimpin oleh Gulbudin Heckmatyar. Ada lagi satu kelompok, di bawah pimpinan Rasul Saiaf.

Seperti lazim terjadi di tempat-tempat pengungsi di negeri orang, maka antara kelompok-kelompok tadi terjadi perselisihan dan pertentangan yang mendalam. Misalnya, tiga kelompok tradisional bekerja sama, bukan untuk melawan Soviet melainkan untuk menghadapi golongan fundamentalis. Sebaliknya golongan fundamentalis terbagi antara golongan radikal seperti dipimpin oleh Heckmatyar, yang katanya merupakan antek-antek Babrak Karmal pada satu pihak dan kelompok Jamiat-i-Islami, pimpinan Burhanuddin Rabbani, pada lain pihak. Katanya Professor Rabbani menerima uang dari Jamiat-i-Islami dari Pakistan.

Pertentangan antara kelompok-kelompok tadi, dimanfaatkan oleh negara-negara luar yang mengirim bantuan, melalui teman-temannya. Timbul permasalahan mengenai "bantuan" kepada para pejuang, berapa yang sampai pada pasukan-pasukan di lapangan? Timbul pula permasalahan mengenai komunikasi antara kelompok-kelompok tadi dan kelompok-kelompok di lapangan. Apakah pemberitaan mengenai "sukses" gemilang yang disiarkan oleh kamp-kamp pengungsi dapat dipercaya, ataukah mungkin pemberitaan terlalu dibesar-besarkan. Menarik perhatian bahwa suksesnya satu kelompok pejuang diklaim oleh kelompok-kelompok pengungsi yang tadinya tidak ada hubungan sama sekali dengan pejuang-pejuang tadi.



Perpecahan yang tampak antara pengungsi-pengungsi tadi berlaku juga antara para pejuang di lapangan. Masing-masing kelompok bergerak di lembah-lembah dan di gunung-gunung. Pernah tersebar berita mengenai seorang komandan gerilya, Ahmad Shah Massoud, yang menguasai Lembah Pansjir. Begitupun tersohor Abdul Haq, Zabiullah Khan dan lain-lain. Pemimpin-pemimpin Mujahidin tadi merupakan pejuang-pejuang militan dan muda usianya. Tiap kelompok sudah berhasil mencapai sukses dalam beberapa operasi gerilya, seperti mencegat patroli Rusia, menyerang pos-pos terpencil, dan membujuk-bujuk pasukan pemerintah Babrak Karmal untuk melakukan desersi. Namun belum tercapai kondisi persatuan dan kesatuan antara kelompok-kelompok gerilya yang merupakan syarat mutlak untuk mencapai kemenangan, seperti terjadi di Vietnam.

Klaus Knorr dalam bukunya "The War Potential of Nations" mengemukakan satu sistematik analisa untuk menggambarkan potensi perang sesuatu bangsa bila menghadapi bangsa lain. Memang dalam alam pikirannya Klaus Knorr mempelajari potensi perang bangsa-bangsa berdasarkan studinya atas potensi perang negara-negara maju, yang industrinya maju dan bertenaga nuklir. Namun sistematiknya mengenal tiga faktor, ialah kemampuan produksi, kemampuan pengelolaan, artinya mengatur, mengkoordinasi dan membagi tugas antara komponen-komponen. Akhirnya Klaus Knorr menonjolkan faktor motivasi untuk perang.

Memang faktor kemampuan produksi dan kemampuan pengelolaan harus ditempatkan dalam kaitan negara agraris, seperti Vietnam dulu dan Afghanistan sekarang. Motivasi untuk perang terbagi antara kemampuan untuk perang pada satu pihak, artinya dapat mengandalkan kemampuan produksi, dan kemampuan pengelolaan untuk dapat mengandalkan tekad untuk perang, the will to fight. Selanjutnya penulis tadi mengemukakan bahwa tekad perang, the will to fight, tidak merupakan tekad satu, atau tekad manunggal sesuatu bangsa, melainkan tekad perang sesuatu bangsa merupakan jumlah total dari semua tekad dari komponen-komponen bangsa.

Berdasarkan analisa tadi, maka potensi perang bangsa Afghani masih jauh dari kondisi mantapnya. Motivasi kelompok-kelompok pejuang, baik yang berada di Peshawar, maupun yang berjuang di pedalaman pada umumnya bersatu dalam tekad untuk mengusir pasukan Soviet. Namun dalam motivasi politik tidak terdapat persatuan dan kesatuan. Semua kelompok konservatif dasarnya. Ada yang mau mendirikan negara Islam, ada yang mau negara Islam modern, atau negara multi partai dan sebagainya. Belum tercapai satu komando pimpinan tunggal seperti terjadi di Indonesia dulu dan di Vietnam yang dapat membangun dan memelihara potensi perang yang diperlukan, baik dalam membangun kemampuan perang, memelihara organisasinya, persenja-

taan dan logistik maupun dalam membangkitkan tekad perang yang menganalkan kemampuan perang tadi.

## POLITIK SOVIET DAN KARMAL

Untuk menganalisa kebijakan Soviet di Afghanistan perlu dikumpulkan data-data mengenai ucapan-ucapan penguasa dan juga data-data mengenai kejadian-kejadian yang telah berlangsung. Invasi pasukan-pasukan Soviet pada bulan Desember 1979 dipandang oleh negeri-negeri Barat seperti satu langkah dalam melaksanakan rencana komunis untuk menguasai seluruh dunia umumnya dan Teluk Parsi yang kaya akan minyak bumi khususnya. Persepsi Barat terutama disebabkan karena kemampuan pasukan-pasukan Soviet dalam memperagakan operasi lintas udara yang digabungkan dengan penerobosan divisi-divisi infantri bermotor, benar-benar suatu operasi militer yang gemilang.

Namun ternyata bahwa divisi-divisi lintas udara Soviet ditarik mundur ke wilayah Soviet. Lain daripada itu belum terdapat laporan-laporan bahwa Soviet sudah atau sedang memperpanjang lapangan-lapangan terbang untuk keperluan melanjutkan invasi ke arah Teluk Parsi. Ternyata bahwa pasukan-pasukan Soviet melakukan operasi teritorial terhadap para pejuang di pedalaman. Dari tulisan-tulisan Selig Harrison dalam *The Guardian* (12 Mei 1984), laporan-laporan *Newsweek* (11 Juni 1984), pun pula laporan *The Economist* (14 Juli 1984), yang ketiga-tiganya merupakan saksi mata dapat disimpulkan bahwa sejak permulaan tahun ini, pasukan-pasukan Soviet dan Afghanistan telah melakukan gerakan pembersihan di Lembah Pansjir dan di Propinsi Urgun. Bila di lembah Pansjir pasukan-pasukan Soviet bergerak dengan keunggulan daya tembak dan lapis baja, maka di Propinsi Urgun pasukan-pasukan Afghani telah menghancurkan pasukan gerilya yang bersenjata lengkap dengan launcher, senjata 12,7 dan beberapa rudal serangan udara.

Konon dikabarkan bahwa serangan pasukan Afghani sebanyak satu divisi dibantu oleh artileri berat dan dengan pesawat-pesawat pembom Soviet. Pertempuran berlangsung selama seminggu dengan kemenangan gemilang dari divisi Afghani. Di beberapa tempat lain sudah tampak aktivitas-aktivitas pasukan-pasukan Soviet yang mengadakan operasi pembersihan bersama-sama dengan pasukan-pasukan Afghani. Dilaporkan bahwa kecenderungan untuk desersi di antara pasukan-pasukan Afghani sudah berkurang sekali. Lagi pula dengan kerjasama antara pasukan-pasukan para militer dengan badan-badan intel yang makin erat, maka pasukan-pasukan Soviet sudah mulai menugasi pasukan-pasukan Afghani untuk operasi-operasi pembersihan. Rupa-rupanya Uni Soviet bermaksud untuk meningkatkan tekanan-



tekanan militer terhadap penduduk-penduduk di pedalaman. Tinggal permasalahan sampai berapa jauh penduduk-penduduk Afghani akan bertahan?

Karena di samping operasi militer yang keras dilaksanakan juga operasi politik, ekonomi, sosial budaya untuk merebut the hearts and the mind of the people. Berbeda dengan Amin dahulu yang ingin melaksanakan pembangunan masyarakat sosialis dengan paksa tanpa kompromis, hal mana menimbulkan reaksi keras dari semua lapisan masyarakat, maka Babrak Karmal ternyata lebih pragmatis, lebih kenyal. Dia sudah mengadakan pendekatan pada para ulama. Tindakan-tindakan untuk land reform dihentikan, bahkan hak milik pribadi dibenarkan, aparaturnya negara dan aparaturnya angkatan perang dibangun kembali.

Terutama dalam angkatan perangnya, Babrak Karmal berhasil membawa serta perwira tinggi dan menengah yang loyal padanya. Ribuan pria dan wanita dikirim ke Rusia untuk menerima latihan seperlunya agar sekembalinya mereka ditempatkan sebagai pegawai negeri atau dalam angkatan perang. Lebih penting lagi Babrak Karmal telah mengadakan pendekatan kepada kepala-kepala tribal untuk mempersiapkan pemilihan dewan-dewan perwakilan tribal, dengan janji bahwa Karmal tidak akan menempatkan kader-kader komunis. Bila rencana Babrak Karmal berhasil, maka tuan-tuan tanah tribal yang sekarang menetap di Pakistan terpaksa menerima kenyataan.

Memang kenyataan menunjukkan bahwa perkembangan akhir ini menguntungkan bagi Babrak Karmal. Salah satu indikator adalah kondisi di bazar-bazar. Banyak barang-barang elektronik dari Jepang dapat dibeli di mana-mana. Begitu pun impor dari Pakistan berjalan terus, walaupun pengemudi truk mengatakan bahwa mereka harus membayar pungli pada pasukan-pasukan gerilya di perbatasan. Dollar Amerika dijual secara bebas dengan harga dua kali harga resmi.

## PENUTUP

Di Afghanistan terdapat dua pihak yang bertentangan, pada satu pihak pemerintahan Babrak Karmal dengan sokongan Soviet, pada pihak lain para gerilya yang mendapat bantuan dari dunia Barat dan beberapa negara Non-Blok.

Dapat dikatakan, bahwa pihak Babrak Karmal berada pada tahap konsolidasi dengan melaksanakan rencana terpadu. Pada pihak lain para

gerilyawan terpecah-pecah antara pengungsi sebanyak lima juta orang di Pakistan, di Iran dan di kota-kota dan para pejuang di pedalaman. Bantuan disalurkan melalui fraksi-fraksi di kamp pengungsi di Pakistan. Walaupun para gerilyawan sampai sekarang masih berjuang terus, makin lama ternyata bahwa para gerilyawan memerlukan tambahan bantuan berupa alat komunikasi, senjata-senjata sedang. Mungkin saja bahwa tambahan bantuan akan menambah semangat juang para gerilyawan, terutama untuk memupuk koordinasi dan persatuan yang merupakan syarat mutlak untuk meneapai kemenangan akhir.

Dalam kaitan pertentangan Barat-Timur dapat dikemukakan bahwa Uni Soviet melanjutkan strateginya dengan mengadakan operasi pembersihan dengan tangan besi di samping membenarkan bahwa Babrak Karmal mengerjakan operasi politik dan ekonomi yang sesuai dengan kondisi Afghanistan. Bagi pihak Soviet sudah jelas bahwa Afghanistan sebagai negara tetangga harus dipimpin oleh pemerintahan yang dapat menjamin ketertiban walaupun sistem pemerintahan tidak perlu bersifat komunis.

Sebaliknya reaksi keras dunia Barat pada permulaan invasi tidak diikuti oleh tindakan-tindakan yang konsisten. Memang para gerilyawan diberi bantuan, namun bantuan tidak meneukupi, lebih lagi para gerilyawan terpecah-pecah dalam begitu banyak fraksi dan kelompok, tanpa kelihatan program perjuangan yang jelas.

Para peninjau Barat telah mensinyalir bahwa pihak Soviet akan meningkatkan operasi-operasi militernya. Mereka kurang yakin bahwa para gerilyawan dapat bertahan. Di situ letak kelemahan strategi Barat, yaitu dalam kelemahan potensi perang para pejuang. Apakah pihak Barat akan menerima fait accompli, bahwa Afghanistan akan dipimpin oleh suatu pemerintahan yang bersahabat dengan Uni Soviet?

Pernah pada tahun 1979, Amerika Serikat mengikuti perkembangan di Afghanistan sebagai bagian daripada paket krisis, seperti jatuhnya Shah, penyanderaan diplomat Amerika Serikat, bangkitnya gerakan-gerakan Islam fundamental yang semuanya terjadi di sekitar wilayah produksi minyak yang sangat diperlukan untuk dunia Barat. Apakah mungkin bahwa dunia Barat akan lebih mementingkan perkembangan di Teluk Parsi sebagai pusat gravitas strategis, sementara perkembangan di Afghanistan tidak mempunyai bobot langsung terhadap ketenangan jiwa para Sheik di Teluk Parsi. Atau mungkinkah bahwa para pemikir strategis Barat sudah memperhitungkan bahwa Uni Soviet tidak akan menyerbu ke Teluk Parsi?



# Persaingan Amerika-Soviet di Timur Tengah

Kirdi DIPOYUDO

Perebutan pengaruh global antara Amerika Serikat dan Uni Soviet yang berlangsung sejak akhir Perang Dunia II beberapa tahun belakangan ini mencapai salah satu puncaknya di Timur Tengah, khususnya kawasan Teluk Persi. Amerika Serikat melihat invasi Soviet ke Afghanistan pada akhir tahun 1979 dan kemajuan Soviet di Timur Tengah dan perairan sekitarnya sebagai ancaman serius terhadap kepentingan-kepentingan vital Barat. Sesuai dengan itu Washington menyatakan tekadnya untuk menangkis setiap usaha dari luar untuk menguasainya dengan segala cara termasuk cara militer dan sejak itu mengambil langkah-langkah untuk melaksanakannya. Dengan demikian pecah perang dingin baru yang bukan saja mengancam kestabilan dan keamanan kawasan, melainkan juga kepentingan-kepentingan negara-negara lain yang mempunyai banyak hubungan dengan Timur Tengah.

## PARTI TIMUR TENGAH

Timur Tengah menjadi fokus perang dingin baru itu karena mempunyai arti strategis yang sangat besar. Pertama, berkat letaknya pada titik pertemuan tiga benua (Afrika, Asia dan Eropa), Timur Tengah menguasai lalu lintas darat, laut dan udara antara Eropa, Asia dan Afrika. Kedua, di kawasan ini terdapat beberapa jalur pelayaran yang penting, yaitu Selat Bosphorus, Selat Dardanella, Terusan Suez, Selat Bab El Mandeb dan Selat Hormuz. Ketiga, di kawasan ini terdapat sumber utama minyak, bahan bakar utama dan bahan mentah yang paling diperlukan dalam peradaban industri kontemporer. Cadangan minyaknya adalah sekitar dua pertiga cadangan minyak dunia dan produksinya terus meningkat dan pernah mencapai sekitar 40% produksi dunia. Akibat kelebihan minyak di pasaran dunia, produksinya diturunkan akan tetapi mudah dinaikkan lagi sesuai dengan kebutuhan. Sebagian terbesar produksi minyaknya itu tersedia untuk ekspor. Eropa Barat mendapatkan

53% kebutuhan minyaknya dari kawasan ini dan Jepang bahkan 73%. Juga bagi Uni Soviet, arti Timur Tengah sebagai produsen minyak menjadi semakin penting, karena dari sumbernya sendiri tidak akan mampu memenuhi kebutuhannya yang semakin meningkat. Akhirnya, dengan sekitar 250 juta penduduk Timur Tengah merupakan pasaran yang baik bagi hasil produksi industri negara-negara maju, terutama karena banyak negara berkat kekayaan minyaknya mempunyai daya beli yang besar.<sup>1</sup>

Karena alasan-alasan itu, Timur Tengah menjadi sangat menarik bagi negara-negara besar. Khususnya Amerika Serikat dan Uni Soviet berusaha sekuat tenaga untuk mendapatkan pengaruh di kawasan itu dan berhadapan sebagai lawan. Dalam perebutan pengaruh itu sikap Uni Soviet umumnya lebih agresif dalam arti bahwa Uni Sovietlah yang mengambil inisiatif untuk memasuki kawasan yang sebelumnya merupakan daerah pengaruh Barat. Sebagai pemimpin dunia Barat, Amerika Serikat menanggapi langkah-langkah Soviet itu dengan tindakan-tindakan penangkisan. Sasaran strateginya ialah pertama-tama membendung perluasan pengaruh Soviet dalam rangka mengamankan kepentingan-kepentingan Barat dan memperbaiki kedudukannya di kawasan yang sangat strategis itu. Dalam rangka itu pula Amerika Serikat berusaha menjamin keamanan Israel dan menyelesaikan sengketa Arab-Israel dan sengketa-sengketa regional lainnya secara damai.<sup>2</sup>

## UNI SOVIET DAN TIMUR TENGAH

Selain itu Timur Tengah mempunyai arti khusus bagi Uni Soviet, yang wilayahnya langsung berbatasan dengan Asia Timur, Asia Selatan, Timur Tengah (Asia Barat) dan Eropa Timur. Uni Soviet cenderung untuk melihat kawasan-kawasan itu dalam hubungannya dengan kepentingannya sendiri dan bukan sebagai pusat perhubungan dan lalu-lintas. Akan tetapi keterlibatan Uni Soviet di Timur Tengah tidak pernah dipengaruhi secara menentukan oleh hubungannya dengan Eropa Timur dan Asia Timur. Uni Soviet mempunyai suatu komitmen yang mendalam dan serius untuk memainkan peranan politik yang aktif di Timur Tengah itu sendiri.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Mengenai arti strategis Timur Tengah lihat George Lenczowski, *The Middle East in World Affairs* (Ithaca, 1964), hal. xxiii-xxvi; dan Charles Issawi, *Oil, the Middle East and the World* (New York, 1972), hal. 20 dan 22.

<sup>2</sup>Lihat J.C. Hurewitz, *Soviet-American Rivalry in the Middle East* (New York-London, 1971); Walter Laqueur, *The Struggle for the Middle East* (London, 1969); Haim Shaked dan Itamar Rabinovich (ed.), *The Middle East and the United States. Perceptions and Policies* (New Brunswick - London, 1980); Robert O. Freedman, *Soviet Policy toward the Middle East since 1970* (New York - London, 1978).

<sup>3</sup>Lihat *Russia Imperial Power in the Middle East* (Yerusalem, 1972), hal. 33. Lebih lanjut lihat Walter Laqueur, *op. cit.*; Robert O. Freedman, *op. cit.*; dan Fred Halliday, *Threat from the East? Soviet Policy from Afghanistan and Iran to the Horn of Africa* (Penguin Books, 1981).



Di bawah Lenin, Uni Soviet menjalankan suatu politik yang aktif di Timur Tengah dengan asumsi bahwa kawasan ini adalah sasaran pemerasan imperialisme Barat yang penting dan bahwa Uni Soviet dapat memberikan pukulan berat kepada perekonomian negara-negara kapitalis dengan mengancam jalan masuk mereka ke sumber bahan mentah dan pasaran Timur Tengah. Sejarah menunjukkan bahwa pemikiran itu salah. Stalin rupanya lebih realistis mengenai sifat perekonomian Barat dan kemampuan negara-negara komunis untuk mendapatkan tempat berpijak di negara-negara jajahan dan mandat, dan mengungkapkan realisme itu dalam politik luar negerinya pada tahun-tahun permulaan pemerintahannya.

Perang Dunia II dan ekornya memberikan peluang yang digunakannya. Pada tahun 1945 dan 1946, pasukan-pasukan Soviet yang ditempatkan di Iran berdasarkan suatu perjanjian tahun 1942 mensponsori suatu gerakan separatis di propinsi Azerbaijan lewat partai komunis Tudeh, akan tetapi mengosongi daerah itu setelah Iran mengadukannya kepada Dewan Keamanan PBB. Tahun berikutnya, Menteri Luar Negeri Molotov melakukan tekanan berat atas Turki agar menyerahkan daerah Kars dan Ardahan kepada Uni Soviet, akan tetapi dengan dukungan Amerika Serikat, Turki menolaknya dengan tegas. Pada tahun 1960-an Uni Soviet mendukung gerilya suku Kurdi di bawah pimpinan Mustapha Barzani yang bertahun-tahun ditampung di Moskwa. Karena bangsa Kurdi tersebar di Turki, Iran dan Irak, gerakan separatis Kurdi merupakan alat bagi Uni Soviet untuk melakukan tekanan atas berbagai negara.<sup>1</sup>

Akan tetapi Dunia Arab kurang penting di mata Stalin, antara lain karena tidak terbuka bagi Uni Soviet. Metode yang dipakainya untuk memperluas daerah kekuasaan dan pengaruh Soviet ialah aneksasi negara-negara yang berbatasan dan subversi yang dilakukan oleh golongan komunis di bawah pimpinan Moskwa atau kombinasi keduanya. Kudeta Nasser pada tahun 1952 misalnya hampir tidak diperhatikan di Kremlin. Stalin tidak percaya pada kaum nasionalis yang berjuang untuk kemerdekaan negara mereka.

Akan tetapi setelah Stalin meninggal terjadi suatu perubahan. Secara berangsur-angsur Uni Soviet mengetahui bahwa Dunia Ketiga adalah anti imperialisme Barat dan bahwa netralisme positif atau politik non-blok negara-negara berkembang dapat digunakan untuk menghancurkan pengaruh Barat dan kemudian menggantinya dengan pengaruhnya sendiri. Anggapan Soviet itu diperkuat oleh Konperensi Afro-Asia di Bandung tahun 1955. Sejak itu doktrin Uni Soviet menandakan bahwa "gerakan-gerakan pembebasan na-

---

<sup>1</sup>Lihat *Russia Imperial Power in the Middle East*, hal. 33; Wynfred Joshua, *Soviet Penetration into the Middle East* (New York, 1971), hal. 1-5; *Soviet Objectives in the Middle East. An ISC Special Report* (London, 1974), hal. 5-6.

sional'' dapat dinamakan progresif dan perlu mendapat dukungan serta bantuan.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan itu, Timur Tengah khususnya negara-negara Arab dilihat sebagai tanah subur untuk perluasan pengaruh Soviet. Kenyataannya negara-negara yang baru merdeka umumnya mengambil sikap anti-Barat dan bersedia menerima asas bahwa musuh lawan adalah kawan. Negara-negara Barat sendiri sedang dalam proses menarik diri dari negara-negara bekas jajahan mereka. Usaha untuk menyelamatkan beberapa kedudukan pengaruh Barat hanya setengah-setengah dan selain itu menimbulkan kebencian rejim-rejim Arab, misalnya ekspedisi militer yang dilakukan Inggris dan Perancis tahun 1956 untuk merebut kembali Terusan Suez dari tangan Mesir. Menyusul usaha negara-negara Barat untuk menghimpun negara-negara Timur Tengah dalam suatu aliansi militer guna membendung pengaruh Soviet, Uni Soviet menaruh perhatian lagi atas kawasan itu. Bulan April 1955, Moskwa menyatakan tidak dapat acuh tak acuh terhadap aliansi-aliansi militer di Timur Tengah, karena kawasan ini berbatasan dengan wilayahnya. Dengan demikian mulailah suatu pendekatan baru, yaitu secara berangsur-angsur menciptakan ketergantungan militer, ekonomi dan politik pada Uni Soviet.<sup>2</sup>

## UNI SOVIET MEMASUKI TIMUR TENGAH

Dalam rangka solidaritas dengan negara-negara bekas jajahan Barat yang sedang berkembang, Uni Soviet menerima dan mendorong sikap netral di Timur Tengah dan menawarkan bantuan militer, ekonomi dan politik kepada pemerintah-pemerintah. Dengan mendukung tiga asas pokok Konperensi Afro-Asia di Bandung, yaitu tidak memihak dalam perang dingin, koeksistensi damai dan sikap anti imperialisme, Uni Soviet berhasil memperbaiki citranya di Dunia Ketiga, dan dengan bantuan-bantuannya tidak hanya berhasil menciptakan ketergantungan negara-negara penerima tetapi juga mendapatkan fasilitas-fasilitas bagi angkatan lautnya di Timur Tengah.

Sengketa Arab-Israel yang berlarut-larut memberikan suatu peluang kepada Uni Soviet untuk memasuki dunia Arab dan mengusir pengaruh Barat dari kawasan. Untuk menghadapi Israel, negara-negara Arab mencari senjata, tetapi negara-negara Barat tidak bersedia menjual senjata kepada mereka karena tidak menginginkan terjadinya perlombaan senjata Arab-Israel yang akan mengganggu stabilitas dan keamanan kawasan. Oleh sebab itu negara-negara Arab menyambut baik tawaran bantuan militer dari Uni Soviet dan sekutu-sekutunya. Pada tahun 1955, terjadi transaksi senjata yang pertama, yaitu antara Cekoslowakia dan Mesir, yang segera disusul transaksi-transaksi

---

<sup>1</sup> Lihat *Russia Imperial Power in the Middle East*, hal. 33.

<sup>2</sup> *Ibid.*



senjata lain antara blok komunis dan negara-negara Arab (Mesir, Suriah dan Irak). Dengan demikian Uni Soviet memasuki Timur Tengah sebagai pembela kepentingan-kepentingan Arab, sambil mengiklankan Amerika Serikat sebagai kawan dan pelindung Israel. Uni Soviet secara terang-terangan mendukung tuntutan-tuntutan Arab lewat propaganda dan dengan menggunakan hak vetonya di Dewan Keamanan PBB terhadap semua usul resolusi yang menguntungkan Israel, sambil menuntut agar semua kecaman terhadap negara-negara Arab dikeluarkan.<sup>1</sup>

## KEMAJUAN UNI SOVIET DI TIMUR TENGAH

Dalam proses itu, Uni Soviet berhasil menjalin hubungan baik dengan sejumlah negara Timur Tengah. Secara berturut-turut ditandatanganinya perjanjian persahabatan dan kerjasama dengan Mesir (1971), Irak (1972), Somalia (1974), Afghanistan (1978), Yaman Selatan (1979) dan Suriah (1980). Akan tetapi Uni Soviet juga mengalami kemunduran-kemunduran. Ia putus hubungan dengan Mesir (1972 dan 1976), dengan Sudan (1977) dan dengan Somalia (1977). Hubungannya dengan Irak juga menjadi dingin, karena sejak petrodollar mengalir berkat kenaikan harga minyak tahun 1973, Irak berusaha mengurangi ketergantungannya pada Uni Soviet dan berpaling ke negara-negara Barat.

Namun sebagai keseluruhan Uni Soviet mencapai banyak kemajuan di Timur Tengah yang sebelumnya merupakan daerah pengaruh Barat. Uni Soviet kini mempunyai hubungan baik dengan Libia (sejak 1974), Suriah (sejak 1955), Yaman Selatan (sejak 1967), Ethiopia (sejak 1977) dan Afghanistan (sejak 1978). Kedudukannya kuat di Yaman Selatan, Afghanistan dan Ethiopia. Di Yaman Selatan, Ethiopia dan Irak ia mendapatkan fasilitas-fasilitas pangkalan untuk angkatan lautnya.

Uni Soviet juga berhasil menempatkan sejumlah kapal perang di Laut Tengah (sejak 1964) dan Samudera Hindia (sejak 1968). Armadanya di Laut Tengah kini cukup besar (lebih dari 70 kapal) dan armadanya di Samudera Hindia meliputi sekitar 30 kapal. Keduanya ditugaskan untuk membayangi kapal-kapal perang Amerika Serikat di kedua perairan itu dalam waktu damai dan untuk menyerang dan melumpuhkannya bila perang pecah.<sup>2</sup>

Secara demikian Uni Soviet telah berhasil menciptakan suatu daerah pengaruh yang mengepung kawasan Teluk Parsi, dengan ujungnya yang satu di Ethiopia dan Yaman Selatan, dan ujungnya yang lain di Afghanistan. Kedudukan ini menjadi lebih kuat dengan invasi Soviet ke Afghanistan pada

<sup>1</sup>Lihat J.C. Hurewitz, *op. cit.*, hal. 1-2; George Lenczowski, *op. cit.*, hal. 665-667.

<sup>2</sup>Joshua, *op. cit.*, hal. 33-38; Hurewitz, *op. cit.*, hal. 12-16; "Power East of Suez," *Newsweek*, 12 Nopember 1973; *Time*, 18 Pebruari 1980.

akhir tahun 1979 yang disertai build-up militer di Timur Tengah, khususnya di Suriah, Yaman Selatan dan Ethiopia. Dalam rangka build-up militer ini Uni Soviet mengirimkan lebih banyak senjata dan menempatkan pangkalan-pangkalan yang tersedia baginya di Irak, Yaman Selatan dan Ethiopia dalam keadaan siap siaga. Didatangkan pula tambahan tenaga militer sebagai penasihat atau perawat perlengkapan. Secara demikian tercipta suatu kerangka untuk meningkatkan kehadiran militer Soviet dengan cepat bilamana perlu.<sup>1</sup>

## TANGGAPAN AMERIKA SERIKAT

Perkembangan itu menimbulkan kecemasan di kalangan negara-negara kawasan yang moderat dan pro-Barat. Khususnya Arab Saudi merasa benar-benar dikepung oleh Uni Soviet dan kekuatan-kekuatan radikal setempat.

Itulah juga persepsi negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat. Presiden Carter menegaskan dalam *State of the Union Address* tanggal 23 Januari 1980 sebagai tanggapan bahwa Amerika Serikat bilamana perlu akan menggunakan kekuatannya untuk menghadapi setiap usaha untuk menguasai Timur Tengah: "Suatu usaha oleh kekuatan luar dengan cara kekerasan untuk menguasai kawasan Teluk Parsi akan dianggap sebagai suatu serangan terhadap kepentingan vital Amerika Serikat. Dan serangan serupa itu akan dilawan dengan segala cara, termasuk kekuatan militer."<sup>2</sup> Pernyataan itu berarti suatu ultimatum. Amerika Serikat akan berperang kalau suatu negara dari luar kawasan menyerang kawasan Teluk Parsi untuk menguasainya.

Sehubungan dengan itu ia menegaskan bahwa kawasan yang strategis itu terancam oleh usaha Uni Soviet untuk menguasai Afghanistan dan menempatkan tentaranya pada jarak 300 mil dari Samudera Hindia dan dekat dengan Selat Hormuz yang merupakan urat nadi negara-negara Barat dan Jepang. Untuk menghadapinya, ia berseru kepada negara-negara kawasan yang terancam dan negara-negara sekutunya yang bergantung pada minyak Timur Tengah dan berkepentingan dengan perdamaian dan stabilitas kawasan itu, untuk bekerjasama.

Untuk menunjukkan bahwa ia sungguh-sungguh dengan pernyataannya itu, Presiden Carter memerintahkan agar diambil langkah-langkah berikut:

---

<sup>1</sup>Lihat Rodney Tasker, "Facing Moscow's Pincer Movement," *Far Eastern Economic Review*, 9 Mei 1980; *Foreign Report*, 16 Januari 1980.

<sup>2</sup>Dikutip dari *Washington Viewpoint on Current International Issues* (Jakarta), 25 Januari 1980.



(1) meningkatkan kehadiran militer Amerika Serikat di perairan sekitarnya; (2) meningkatkan pangkalan militer di Diego Garcia agar dapat menampung segala jenis kapal dan pesawat; (3) merundingkan fasilitas-fasilitas pangkalan dengan Oman, Somalia dan Kenya; (4) meningkatkan anggaran pertahanan 5% per tahun selama lima tahun; (5) menghidupkan kembali pendaftaran wajib militer sebagai persiapan untuk melaksanakan wajib militer bilamana perlu; dan (6) mempercepat pelaksanaan rencana pembangunan Pasukan Gerak Cepat yang dapat dikerahkan ke Teluk Parsi dalam waktu krisis.<sup>1</sup>

Kebijaksanaan yang dikenal sebagai Doktrin Carter ini dipertegas oleh Presiden Reagan yang mengambil sikap yang lebih tegas terhadap apa yang dilihatnya sebagai ancaman Soviet. Ia menegaskan bahwa kalau orang-orang Soviet melakukan suatu gerak nekad di Teluk Parsi, "mereka akan mengambil risiko konfrontasi dengan Amerika Serikat."<sup>2</sup> Dalam persepsinya, jurang ideologi antara Timur dan Barat mengabadikan ancaman konflik. Pada dasawarsa 1970-an, Amerika Serikat berusaha membawa kedua pihak ke dialog untuk meredakan ketegangan dan memperkecil risiko pecahnya peperangan karena salah hitung. Sebagai hasilnya tiada peperangan, tetapi usaha Amerika Serikat untuk mengekang diri tidak diimbangi oleh Uni Soviet. Moskwa meneruskan usahanya memperluas pengaruhnya di kawasan-kawasan yang semakin dekat dengan kepentingan vital Barat dan Amerika Serikat menderita kerugian karena mengabaikan hal itu. Amerika Serikat menghadapi suatu lawan yang telah bertekad untuk memperluas pengaruhnya di mana ada kesempatan dan berusaha menciptakan kesempatan-kesempatan semacam itu dengan subversi dan bantuan diam-diam. Sehubungan dengan itu, pemerintah Reagan menganut suatu politik yang tegas terhadap Uni Soviet, suatu politik balasan cermat (*strict reciprocity*), di mana Amerika Serikat menegaskan mempunyai sarana-sarana untuk melindungi kepentingan-kepentingannya dan kemauan untuk melakukannya, suatu politik yang menyambut baik usaha pengendalian senjata tetapi tidak akan memberikan konsesi-konsesi secara sepihak.<sup>3</sup>

Dalam rangka itu Amerika Serikat dapat memanfaatkan banyak sumber daya seperti ekonomi yang tangguh, sekutu-sekutu yang kuat, kekuatan militer yang tetap besar biarpun menurun dan diplomasi. Prioritas utamanya ialah menjamin keamanan militernya. Hanya suatu kontra strategi militer yang dapat menjamin bahwa sistem-sistem nuklir Amerika Serikat akan selamat dalam serangan nuklir Soviet dan kemudian menghancurkan kemampuan militer Soviet akan mencegah pecahnya perang nuklir. Oleh sebab itu

<sup>1</sup>Lihat karangan "Drawing a Line Around the Persian Gulf," *Newsweek*, 4 Pebruari 1980.

<sup>2</sup>Lihat Robert Harvey, "Defending the Gulf: A Survey," dalam *The Economist*, 6 Juni 1981.

<sup>3</sup>Lihat penjelasan Senator Tower mengenai garis-garis besar politik luar negeri Presiden Reagan dalam penerbitan Usica, 8 Desember 1980.

pemerintah Reagan berusaha memulihkan perimbangan militer dengan suatu program pembangunan militer besar-besaran baik di bidang nuklir maupun konvensional. Pembangunan militer ini ditekankan karena merupakan dasar yang harus diandalkan oleh lain-lain bidang politik luar negeri Amerika Serikat. Kekuatan militer adalah sokoguru yang harus diandalkan usaha-usahanya untuk membina pertumbuhan ekonomi yang mantap dan kemakmuran ekonomi, membuat Amerika Serikat kredibel (dapat dipercaya), mencegah agresi dan menjamin keamanan dan perdamaian dunia.<sup>1</sup> Sesuai dengan itu, Pasukan Gerak Cepat mendapat perhatian yang besar.

## PASUKAN GERAK CEPAT

Menyusul jatuhnya Shah Iran, para perencana pertahanan Pentagon merencanakan pembentukan suatu kekuatan penjera serangan Soviet di kawasan Teluk Parsi. Gagasan itu sebetulnya muncul bulan Agustus 1977, ketika Presiden Carter mengeluarkan suatu perintah untuk membentuk "suatu pasukan mobil yang dapat menanggapi perang-perang lokal tanpa mengalihkan pasukan Amerika Serikat dari medan-medan tradisionalnya di Eropa dan Asia." Akan tetapi perintah ini terkatung-katung sampai Amerika Serikat kehilangan pos pengaruhnya di kawasan sebagai akibat revolusi Islam Iran. Pembentukannya diumumkan oleh Presiden Carter pada bulan Oktober 1979.

Menurut rencana semula, Pasukan Gerak Cepat itu akan meliputi 110.000 orang marinir dan pasukan para, yang berpangkalan di Amerika Serikat dan Asia Timur, tetapi siap untuk diangkut lewat udara dan dikerahkan untuk menghadapi krisis-krisis luar negeri yang mengancam kepentingan-kepentingan vital Barat. Suplai dan perlengkapan berat mereka akan siap di kapal-kapal yang ditempatkan dekat tempat-tempat yang kemungkinan akan dilanda krisis dan tidak jauh dari fasilitas-fasilitas udara di mana pasukan akan mendarat.<sup>2</sup>

Akan tetapi jumlah itu terus ditambah dan akhirnya akan meliputi 460.000 orang. Pada tanggal 1 Januari 1983, Pasukan Gerak Cepat itu menjadi komando tersendiri, yaitu Komando Sentral yang yurisdiksinya terbatas pada negara-negara Timur Tengah: Iran, Irak, Yordania, Arab Saudi, Kenya, Somalia, Djibouti, Ethiopia, Sudan, Mesir, Pakistan dan Afghanistan.

---

<sup>1</sup>*Ibid.*

<sup>2</sup>Lihat karangan "A U.S. Build-up in the Gulf," *Newsweek*, 14 Juli 1980. Lebih lanjut lihat Victor H. Krulak, "The Rapid Deployment Force: Criteria and Imperatives," *Strategic Review*, Spring 1980; John J. Fialka, "The Rapid Deployment Force," *Strategic Digest*, Agustus 1980; dan Michael Getler, "Rapid Deployment Force-II," *Strategic Digest*, September 1980.



Pasukan akan meliputi 5 divisi angkatan darat, tiga satuan tugas kapal induk masing-masing terdiri atas 1 kapal induk dan enam kapal pengawal, satu kelompok amfibi tiga sampai lima kapal amfibi, 10 wing pesawat tempur taktis, dan 2 satuan amfibi marinir yang masing-masing terdiri atas 1 divisi marinir, satu wing pesawat tempur taktis dan pendukungnya. Pasukan yang hebat itu dibentuk dengan mengumpulkan pasukan-pasukan dari formasi-formasi yang ada.<sup>1</sup>

Markas Besarnya adalah sebuah bunker di pangkalan udara MacDill Tampa, Florida. Panglimanya tidak menguasai pasukan-pasukan secara langsung, tetapi dalam waktu krisis akan meminjam satuan-satuan dari komando-komando lain yang telah ditentukan. Agar Pasukan Gerak Cepat dapat berfungsi dengan baik, maka satuan-satuan ini mengadakan latihan-latihan, baik sendiri-sendiri maupun dalam koordinasi satu sama lain. Pasukan harus beroperasi sebagai satu satuan.

Pasukan ini dimaksud untuk mendahului pasukan Soviet ke setiap tempat di kawasan Teluk Parsi yang akan diserangnya. Amerika Serikat memilih kekuatan laut dan kecepatan, dan bukan keunggulan militer, untuk membuat Uni Soviet berpikir dua kali sebelum memulai suatu petualangan. Sementara orang meragukan keefektifannya, tetapi langkah itu menyatakan tekad Amerika Serikat untuk membela kawasan Teluk Parsi sebagai kepentingan vital negara-negara Barat.

Untuk memperbaiki logistiknya, Amerika Serikat memperluas pangkalan laut dan udaranya di Diego Garcia dan merundingkan fasilitas-fasilitas laut dan udara dengan Oman, Somalia dan Kenya. Soalnya bukanlah semata-mata mendatangkan pasukan-pasukan di tempat-tempat krisis, melainkan juga mensuplainya selama operasi berlangsung. Akan tetapi Amerika Serikat sangat jauh dari Teluk Parsi, sedangkan kemampuan suplainya lewat udara kurang memadai.

Untuk membuat Pasukan Gerak Cepat itu kredibel di masa mendatang, Amerika Serikat mengalokasikan milyaran dollar untuk memperbaiki waktu reaksinya. Pemerintah Amerika Serikat minta persetujuan Kongres untuk membeli 8 kapal barang SL-7 yang cepat dan bisa mencapai Teluk Parsi dalam waktu 15 hari, separuh waktu yang diperlukan sekarang, dan membangun 18 kapal khusus yang ditempatkan lebih dahulu (*pre-positioning-ships*) untuk Angkatan Laut Amerika Serikat. Selain itu, untuk memperbesar kemampuan angkut udaranya, Amerika Serikat memperbaiki pesawat-pesawat angkut C-141 dan C-5 sekarang ini guna meningkatkan kemampuannya dan memperpanjang masa dinasnya, lagi pula merencanakan pembangunan pesawat

---

<sup>1</sup>Lihat *The Straits Times*, 26 Oktober 1982.

angkut CX yang baru, yang bisa mendarat dan tinggal landas di landasan yang kasar dan pendek.<sup>1</sup>

Amerika Serikat juga menginginkan lebih banyak daripada dukungan moral dari sekutu-sekutunya. Ia minta kepada sekutu-sekutunya di Eropa agar mengambil alih lebih banyak beban NATO, sehingga ia bisa menugaskan kekuatan yang semula dimaksud untuk mendukung NATO di kawasan Teluk Parsi. Selain itu Australia diminta untuk menyediakan suatu pelabuhan permanen bagi suatu gugus tugas kapal induk Amerika Serikat di pantai barat.

## PERIMBANGAN KEKUATAN AMERIKA-SOVIET

Build-up militer untuk melindungi Teluk Parsi terhadap ancaman Uni Soviet yang sungguh-sungguh atau dibayangkan itu berjalan lebih cepat daripada disadari umum. Pentagon bekerja keras. Pasukan-pasukan dan perlengkapan mereka disiapkan dan satuan-satuan mengadakan latihan untuk beroperasi di padang pasir. Senjata-senjata berat dikumpulkan dan dimuat dalam kapal-kapal yang ditempatkan di Samudera Hindia dekat dengan Teluk Parsi.

Masih diperlukan beberapa tahun sebelum rencana itu dapat dilaksanakan sepenuhnya. Dalam suatu krisis AS baru dapat mengandalkan kekuatan terbatas, tetapi kekuatan ini cukup mengesankan dan mungkin sudah dapat menjerakan serangan Soviet terhadap kawasan Teluk Parsi. Kekuatan itu adalah sebagai berikut.

Pertama, suatu armada sekitar 30 kapal di Samudra Hindia, termasuk dua kapal induk dengan sekitar 150 pesawat tempur, biarpun sehubungan dengan itu kekuatan kapal induk di Laut Tengah dan Pasifik dikurangi. Kedua, suatu kekuatan amfibi 1.800 marinir dalam 5 kapal yang telah siap di kawasan. Satuan-satuannya bergiliran dari Laut Tengah dan Samudra Pasifik. Ketiga, 7 kapal barang dan kapal tanki telah ditempatkan di Diego Garcia dengan perlengkapan berat dan suplai 2 brigade marinir dan beberapa skuadron pesawat tempur untuk sebulan. Kapal-kapal ini dapat berlayar dengan cepat ke Teluk Parsi dan menurunkan perlengkapan serta suplai itu. Keempat, satuan tugas Timur Tengah yang sejak lama berpangkalan di Teluk Parsi telah ditingkatkan dari 3 menjadi 5 kapal, termasuk 1 kapal penjelajah rudal yang modern.

Kelima, sejumlah pesawat pengintai elektronis (AWACS) secara terus-menerus beroperasi dari pangkalan-pangkalan udara Arab Saudi untuk

---

<sup>1</sup>Lihat karangan "A U.S. Build-up in the Gulf," *Newsweek*, 14 Juli 1980.



mengawasi segala gerak-gerik militer dan akan memimpin operasi militer bila-mana perlu. Keenam, dalam keadaan darurat AS dapat menggunakan fasilitas-fasilitas laut dan udara di Oman, Somalia, Kenya dan Mesir. Ketujuh, pangkalan militer AS di Diego Garcia telah ditingkatkan dengan biaya AS\$ 237 juta. Landasan udaranya diperpanjang sehingga mampu melayani segala jenis pesawat termasuk pembom B-52. Demikianpun instalasi-instalasi pelabuhannya diperluas sehingga dapat menampung kapal-kapal yang mengangkut sampai 12.000 pasukan. Akhirnya, sebagian Pasukan Gerak Cepat telah siap untuk dikerahkan ke kawasan Teluk Parsi dalam suatu krisis. Divisi Lintas Udara 82, Divisi Mobil Udara 101, Divisi Infantri Bermotor 24 dan Brigade Amphibi Marinir 7 telah ditunuk sebagai ujung tombaknya dan dilatih untuk beroperasi di gurun pasir. Diperkirakan bahwa 800 orang Divisi Lintas Udara 82 dapat mencapai kawasan dalam waktu 48 jam dan satu brigade penuh dalam waktu 4 hari. Dua brigade marinir (10.000 orang) yang ditempatkan di Laut Tengah dan Diego Garcia bisa datang dalam waktu dua minggu.<sup>1</sup>

Dalam suatu krisis di Teluk Parsi, kemungkinan besar Amerika Serikat akan menerbangkan satuan-satuan Divisi Lintas Udara 82 dan Divisi Mobil Udara 101, yang keduanya berpangkalan di Amerika Serikat. Mereka akan ditugaskan untuk menghambat gerak maju musuh dan memberi waktu kepada satuan-satuan yang lebih berat persenjataannya yang akan menyusul. Dalam kekuatan ini termasuk pasukan marinir. Persenjataan berat mereka telah siap di kapal-kapal yang ditempatkan di Diego Garcia.

Jelas semuanya tidak akan cukup untuk menangkis serangan musuh. Kedua divisi itu adalah satuan-satuan infantri ringan dengan daya tembak yang terbatas. Mereka akan berhadapan dengan pasukan Soviet yang jauh lebih banyak dan diperlengkapi dengan tank dan artileri. Uni Soviet menggelar suatu kekuatan militer yang besar di seberang perbatasan Teluk Parsi. Dewasa ini terdapat 12 divisi sepanjang perbatasan dengan Iran di Distrik Militer Trans-Kaukasus dan 20 divisi di Distrik Militer Kaukasus Utara, Turkmenistan dan Asia Tengah. Di antaranya terdapat 2 divisi tank, 2 divisi lintas udara dan sisanya divisi senapan bermotor. Selain itu jaringan jalan dan rel kereta api Uni Soviet dirancang untuk memindahkan pasukan dengan cepat dari perbatasan Cina ke Eropa dan dihubungkan dengan sistem komunikasi Utara-Selatan yang mencapai Iran dan Irak. Secara demikian 30 divisi lain bila perlu bisa dikerahkan dengan cepat ke front selatan.

Divisi-divisi lintas udara pilihan (masing-masing 7.500 orang dan sejumlah meriam anti tank) bisa diangkut lewat udara untuk merebut ladang-ladang minyak kawasan Teluk (sekali pun hanya satu pada waktu yang sama). Uni

<sup>1</sup>Lihat Robert Harvey, *loc. cit.*

Soviet mempunyai 8 divisi semacam itu. Dalam manuver-manuvernya Uni Soviet telah menunjukkan bahwa ia mampu mengangkut sebanyak 100.000 orang lewat udara dalam waktu kurang dari 10 hari. Dalam hubungan ini juga perlu disebutkan penempatan sekitar 100.000 pasukan di Afghanistan. Bila perlu, sebagian pasukan itu juga bisa dikerahkan untuk memperkuat divisi-divisi yang bergerak maju dari daerah perbatasan selatan Uni Soviet.<sup>1</sup>

Selain itu, Uni Soviet mempunyai armada yang cukup besar di Laut Tengah maupun di Samudera Hindia. Di Laut Cina Selatan juga terdapat sejumlah kapal perang Soviet yang bisa bergabung dengan cepat bila perlu dengan armadanya di Samudera Hindia. Kapal-kapal Soviet ini membayangi gerak-gerik armada Amerika Serikat. Lagi pula pesawat-pesawatintai Soviet IL-38 yang berpangkalan di Yaman Selatan dan Ethiopia sering terbang rendah di atas armada Amerika Serikat.

Sebaliknya armada Amerika Serikat dapat mengidentifikasi dan melacak setiap kapal Soviet sampai sejauh 300 mil. Karena masing-masing armada dapat menangkap siaran radio lawan, segala pesan dikirimkan dengan kode. Dengan demikian kedua armada itu terlibat dalam suatu permainan yang berbahaya. Panglima Angkatan Laut Uni Soviet, Laksamana Sergei Gorshkov pernah menegaskan bahwa "cepat atau lambat Amerika Serikat harus mengerti bahwa ia tidak lagi menguasai lautan."<sup>2</sup> Sebaliknya Laksamana Amerika Serikat, Thomas Hayward mengatakan bahwa satuan tugas Amerika Serikat "mempunyai kekuatan yang memadai untuk mengambil inisiatif kalau merasa berkepentingan untuk melakukannya. Dan ini dapat dilakukan sekarang, tanpa ditunda-tunda."<sup>3</sup>

Selain itu Amerika Serikat dapat mengandalkan sekutu-sekutunya yang juga berkepentingan dengan keamanan suplai minyak dan pengangkutannya dari Teluk Parsi lewat Samudera Hindia dan menempatkan satuan-satuan tugas angkatan laut mereka di perairan itu. Dengan demikian pihak Barat memiliki keunggulan besar di lautan untuk menciptakan suatu perimbangan kekuatan militer di kawasan. Sehubungan dengan ditempatkannya kekuatan militer Soviet yang besar di seberang perbatasan, kehadiran militer Barat itu merupakan suatu tuntutan minimal untuk menangkai kemungkinan ancaman agresi Uni Soviet terhadap negara-negara Teluk Parsi.

Negara-negara Arab yang sejauh ini menolak seruan Amerika Serikat untuk bersama-sama menghadapi ancaman Soviet, kiranya juga akan berubah apabila Uni Soviet melancarkan suatu serangan besar-besaran terhadap Irak,

---

<sup>1</sup>Lihat Robert Harvey, *loc. cit.*

<sup>2</sup>Lihat *Time*, 18 Pebruari 1980.

<sup>3</sup>*Ibid.*



Iran, Pakistan atau Selat Hormuz. Kemungkinan besar mereka akan mengizinkan Amerika Serikat menggunakan pangkalan-pangkalan mereka dan mengerahkan kekuatan-kekuatan mereka sendiri untuk bersama-sama menghadapi serangan Soviet.<sup>1</sup> Khususnya Arab Saudi akan dapat memberikan bantuan yang sangat berharga. Negara Teluk ini tidak hanya mempunyai banyak pangkalan militer yang dibangun oleh orang-orang Amerika Serikat tetapi juga kekuatan militer yang cukup tangguh. Dalam rangka mempersenjatai kawan-kawannya di kawasan, Amerika Serikat menjual senjata-senjata modern kepada Arab Saudi dalam jumlah yang besar sekali. Penjualan senjata itu mencapai US\$28,5 milyar antara 1976 dan 1980 dan antara lain meliputi 60 pesawat F-15, 65 pesawat tempur-pembom F-5E, 150 tank M-60, 2000 rudal Tow, 4000 rudal Dragon, 1450 rudal SAM Hawk, 1566 rudal Maverick, 4 kapal rudal, 9 kapal meriam yang diperlengkapi dengan rudal.<sup>2</sup> Mesir dan Israel kiranya juga akan memberikan bantuan yang berharga.

## KESIMPULAN

Untuk meringkas, karena mempunyai arti strategis yang penting, Timur Tengah sejak akhir Perang Dunia II menjadi medan perebutan pengaruh Timur dan Barat. Walaupun mengalami kemunduran-kemunduran, sebagai keseluruhan Uni Soviet mencapai banyak kemajuan. Ia berhasil menjalin hubungan baik dengan sejumlah negara dan sebagai imbalan bantuan militer dan ekonominya mendapatkan fasilitas-fasilitas laut dan udara untuk ar-madanya yang digelar di Laut Tengah dan Samudera Hindia.

Sejak invasi Soviet ke Afghanistan akhir 1979, perebutan pengaruh itu meningkat. Karena khawatir bahwa invasi itu merupakan suatu persiapan untuk menguasai kawasan Teluk Parsi, Amerika Serikat mengambil langkah-langkah untuk menghadapinya. Selain melakukan pembangunan militer besar-besaran, Amerika Serikat menempatkan kekuatan laut yang besar di perairan sekitarnya dan menyiapkan Pasukan Gerak Cepat yang pada tanggal 1 Januari 1984 ditingkatkan menjadi komando penuh tersendiri dengan hampir setengah juta pasukan. Sekutu-sekutu Amerika Serikat juga menempatkan satuan-satuan tugas di perairan itu. Semuanya itu mungkin telah memadai sebagai penangkal terhadap serangan Soviet di Timur Tengah.

Uni Soviet tidak akan gegabah melakukan sesuatu yang bisa mengobarkan suatu konfrontasi nuklir dengan Amerika Serikat. Akan tetapi kemungkinan

<sup>1</sup>Lihat Robert Harvey, *loc. cit.*

<sup>2</sup>Lihat Christopher S. Raj, "West Asia," dalam K. Subrahmanyam (ed.), *The Second Cold War* (New Delhi, 1983), hal. 92-106.

itu, sekali pun kecil, tidak boleh diabaikan, khususnya karena taruhannya besar sekali. Dengan menguasai kawasan Teluk Parsi, Uni Soviet akan dapat memberikan pukulan yang berat kepada negara-negara Barat yang bergantung pada minyaknya. Perlu pula diperhatikan kata-kata yang pernah disampaikan Presiden Brezhnev kepada Presiden Somalia Siad Barre, waktu itu sekutu Soviet: "Tujuan kami ialah menguasai kedua gudang kekayaan tempat Barat bergantung - gudang energi Teluk Parsi dan gudang mineral Afrika Tengah dan Selatan."<sup>1</sup> Oleh sebab itu perkembangan di kawasan itu perlu diikuti dengan seksama.

---

<sup>1</sup>Dikutip dari Richard Nixon, *The Real War* (New York, 1980), hal. 23.



# Arti Amerika Latin dan Karibia bagi Uni Soviet dalam Perimbangan Kekuatan Timur - Barat

Bantarto BANDORO\*

Sejak Uni Soviet menjalin hubungan dengan Kuba pada akhir tahun 1950-an dan awal 1960-an kawasan Amerika Latin menjadi bagian dari kepentingan dan kebijakan Uni Soviet di Dunia Ketiga. Uni Soviet berpendapat bahwa rezim komunis di Kuba akan tetap bertahan dan bahwa Amerika Serikat bukan saja harus menerima hal itu sebagai kenyataan tetapi juga mengakui hubungan antara Kuba dan Uni Soviet. Salah satu jurnal utama Uni Soviet yang membahas masalah-masalah luar negeri menyatakan bahwa perjuangan utama Uni Soviet di belahan bumi Barat itu tidak hanya di Amerika Tengah atau Karibia tetapi juga di daratan Amerika Latin secara keseluruhan.<sup>1</sup> Perhatian Uni Soviet di kawasan Amerika Latin sebenarnya diarahkan pada persoalan memburuknya hubungan Amerika Serikat-Amerika Latin dan pematangan persoalan hubungan sosial politik di kawasan.

Di mata Uni Soviet terdapat tiga faktor di Amerika Latin yang menguntungkan Uni Soviet dalam memperluas pengaruhnya di sana. Pertama, eksistensi kontradiksi yang dalam di Amerika Latin khususnya kontradiksi antara kaum tani dan feodal dan sistem semi feodal yang berlaku di daerah-daerah pedalaman; meningkatnya konflik antara kelas pekerja kota dan borjuis; konflik antara kepentingan nasional dan eksploitasi serta dominasi asing. Kontradiksi-kontradiksi ini akan menjadi satu dan mendorong gerakan massa kuat untuk mengambil kecenderungan anti-imperialis dan anti-kapitalis. Kedua, semua negara di Amerika Latin mempunyai partai komunis dan di beberapa negara tertentu pengaruhnya cukup besar. Sebaliknya gerakan demokratik sosial selain tidak mempunyai akar dalam gerakan buruh di kawasan juga tidak mempunyai pengaruh besar. Ketiga, tradisi gerakan

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Morris Rothenberg, "Latin American in Soviet Eyes," *Problem of Communism* (September-Oktober 1983), hal. 14.

pembebasan revolusioner yang berawal dari gerakan menentang kekuasaan Spanyol dan Portugis cukup kuat di Amerika Latin. Tradisi ini tidak hanya melahirkan kegiatan revolusioner di masing-masing negara tetapi juga solidaritas di seluruh kawasan.<sup>1</sup>

Uni Soviet melihat kemungkinan bahwa perkembangan persoalan itu secara berarti dapat mempengaruhi perimbangan kekuatan Timur-Barat untuk keuntungan Uni Soviet, dalam arti bahwa pematangan persoalan-persoalan itu yang berkelanjutan akan memberikan harapan besar bagi penetrasinya di Amerika Latin dan secara demikian memperkuat posisinya dalam perimbangan itu. Uni Soviet melalui Kuba berusaha memperkuat dan memperluas pengaruhnya di sana dan mendesakkan kecenderungan-kecenderungan yang bertentangan dengan posisi dan kepentingan Amerika Serikat di kawasan. Tetapi dalam usahanya itu Uni Soviet tentu saja harus berhadapan dengan pemerintahan "aktivis" Amerika Serikat yang juga cenderung melihat persoalan-persoalan Amerika Latin khususnya Karibia dalam konteks konfrontasi global dengan Uni Soviet.

## AWAL HUBUNGAN SOVIET DENGAN AMERIKA LATIN

Kawasan Amerika Latin tidak menempati posisi penting dalam kebijakan luar negeri Uni Soviet pada masa Lenin. Dalam hubungan ini Lenin pernah mengatakan bahwa tugas pemimpin Uni Soviet setelah revolusi Bolshevik adalah mendorong revolusi di daerah-daerah jajahan.<sup>2</sup> Tetapi kawasan Amerika Latin tidak disinggung secara khusus dalam pernyataan itu. Oleh sebab itu didorongnya revolusi di Amerika Latin tidak akan menguntungkan revolusi komunis Soviet. Akan tetapi lahirnya partai-partai komunis lokal pada awal 1920-an dan dibentuknya seksi Amerika Latin dalam gerakan komunis internasional menciptakan peluang bagi Uni Soviet untuk menanamkan pengaruh komunis di kawasan. Berkat taktik Komintern, suatu organisasi komunis internasional yang dibentuk Lenin tahun 1919 dengan tujuan menyebarkan dan meningkatkan potensi revolusioner gerakan komunis secara keseluruhan, pengaruh komunisme Soviet berkembang di negara-negara Amerika Latin seperti Argentina dan Meksiko.

Sampai kongres komunis Amerika Latin I di Buenos Aires bulan Juni 1929, tujuan Uni Soviet di Amerika Latin terbatas pada usahanya untuk

---

<sup>1</sup>Leon Goure dan Morris Rothenberg, *Soviet Penetration of Latin America* (Coral Gables: University of Miami Press, 1975), hal. 14-15.

<sup>2</sup>Mengenai dasar-dasar historis dan teoritis hubungan Uni Soviet dengan Amerika Latin lihat lebih lanjut Roger E. Kanet, "The Soviet Union and the Colonial Question, 1917-1953," dalam *The Soviet Union and the Developing Nations*, ed. *idem* (London: The John Hopkins University Press, 1974), hal. 22-26.



memasukkan kelompok-kelompok kiri Amerika Latin ke dalam gerakan komunis internasional. Tahap yang lebih penting dalam hubungan itu terjadi dalam kongres Komintern ke-6, tahun 1928 yang mengambil keputusan antara lain untuk melembagakan kegiatan partai komunis di kawasan Amerika Latin melalui sekretariat Komintern yang dibentuk di Buenos Aires.<sup>1</sup> Tugasnya adalah menyebarluaskan pengaruh komunisme Uni Soviet di kawasan. Namun dalam awal 1930-an terlihat beberapa kejadian yang kurang menguntungkan Uni Soviet bila dilihat dari segi usahanya menyebarluaskan pengaruh komunisme Uni Soviet di kawasan. Kejadian-kejadian itu antara lain kegagalan politik kelompok kiri di Kolumbia dan tekanan terhadap kekuatan revolusioner di El Salvador. Sebagai akibatnya kelompok kiri dan partai-partai komunis di kawasan terdesak ke belakang dan hal itu mengurangi kesempatan Uni Soviet untuk melaksanakan kebijakan revolusionernya di kawasan.

Uni Soviet menyadari kemungkinan semakin kecilnya keuntungan yang dapat diperoleh bila tetap mempertahankan kebijakan di atas. Oleh sebab itu Uni Soviet melalui Komintern mempola suatu taktik baru, yaitu taktik front rakyat (popular front). Taktik ini dipola terutama untuk mempersatukan negara-negara dan partai-partai politik sebanyak mungkin untuk menghadapi kemungkinan serangan kekuatan fasis terhadap Uni Soviet.<sup>2</sup> Di Amerika Latin taktik ini pertama kali diterapkan di Brazil tahun 1935 dan di Chili tahun berikutnya.<sup>3</sup> Dengan taktik serupa itu Uni Soviet bahkan berhasil menjalin hubungan diplomatik dengan beberapa negara Amerika Latin seperti Kolumbia (1935), Uruguay dan Chili (1944), Bolivia, Brazil dan Venezuela (1945) dan Argentina (1946).<sup>4</sup> Akan tetapi ketegangan Timur-Barat setelah

<sup>1</sup>Stephen Clissold, ed., *Soviet Relations with Latin America 1918-1968. A Documentary Survey* (London: Oxford University Press, 1970), hal. 77-78.

<sup>2</sup>Taktik ini diterima dalam kongres Komintern ke-7, bulan Juli-Agustus 1935 dan motivasinya terutama adalah membendung ancaman fasisme Jerman terhadap Uni Soviet. Untuk maksud itu komunis mengadakan kontak dengan massa, baik dengan cara kolaborasi dengan pemimpin organisasi non-komunis ("united front from above") maupun dengan anggota-anggota organisasi itu ("united front from below"). R.N. Carew Hunt, *The Theory and Practice of Communism* (Victoria: Penguins Books Pty Ltd., 1963), hal. 194-195. Lihat juga George F. Kennan, *Russia and the West under Lenin and Stalin* (New York: The New American Library Inc., 1960), hal. 277-295.

<sup>3</sup>Di Brazil taktik ini diterapkan oleh Aliansi Pembebasan Nasional yang dibentuk tahun 1935 untuk menentang konstitusi fasis ciptaan diktator Vargas. Inspirasi aliansi ini terutama datang dari komunis, serikat buruh non-komunis dan kelompok perwira militer. Di Chili taktik ini diterapkan oleh Front Rakyat yang dibentuk pada tahun 1936, terutama untuk melawan penindasan diktator Alesandri (presiden Chili). Anggota front itu adalah kelompok radikal, sosialis dan komunis. Hugh Seton Watson, *From Lenin to Khrushchev. The History of World Communism* (New York: Frederick A. Praeger, 1963), hal. 198-199.

<sup>4</sup>A. Varas, "Ideology and Politics in Latin American-USSR Relations," *Problems of Communism* (Januari-Februari 1984), hal. 37.

perang dan kristalisasi dalam perang dingin serta masuknya Amerika Latin dalam perimeter pertahanan militer dan politik kawasan melalui perjanjian RIO 1947 (perjanjian antar negara-negara Amerika mengenai bantuan yang saling menguntungkan) telah mengubah hubungan diplomatik dan politik Moskwa dengan sebagian besar negara di kawasan. Uni Soviet tidak berhasil mempertahankan hubungan diplomatiknya dengan Brazil, Chili, Kolumbia dan Venezuela sesuai dengan tingkat hubungan yang diinginkan pada akhir 1940-an dan awal 1950-an. Sebab sejak itu hubungan luar negeri sebagian besar negara Amerika Latin lebih banyak ditentukan oleh kebijakan Amerika Serikat.

Meskipun Uni Soviet berhasil menjalin hubungan diplomatik dengan beberapa negara Amerika Latin, hubungan Uni Soviet dengan kawasan itu lebih banyak dipengaruhi oleh hubungan antara Uni Soviet dan partai-partai komunis setempat dan hal itu mungkin dimaksudkan sebagai salah satu usaha untuk mempertahankan revolusi komunis yang telah berhasil. Meskipun demikian, Uni Soviet tetap belum memperhitungkan kawasan Amerika Latin sebagai bagian dari strateginya di Dunia Ketiga. Hal itu dapat dilihat dari konsep Khrushchev mengenai "zona damai" di Dunia Ketiga, dirumuskan pada tahun 1956, yang tidak mencantumkan Amerika Latin sebagai salah satu kawasan damai.<sup>1</sup> Hal itu kiranya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa Uni Soviet tidak memiliki sumber daya untuk mendukung langsung strategi aktifnya di kawasan yang letaknya cukup jauh. Lagipula Uni Soviet mengakui Amerika Latin sebagai kawasan yang berada di bawah pengaruh dan pengawasan Amerika Serikat dan bahwa Amerika Serikat akan menentang munculnya setiap rezim kiri atau pengaruh Uni Soviet yang berarti. Persepsi yang kemudian disebut "fatalisme geografi" itu diperkuat antara lain oleh intervensi Amerika Serikat di Guatemala (1954), di Cochinos Bay (1961), di Republik Dominika (1965) dan di Grenada (1983).<sup>2</sup>

Uni Soviet baru menaruh perhatian secara serius terhadap kawasan Amerika Latin setelah revolusi Kuba tahun 1959 yang melahirkan rezim Castro dan yang kemudian menerima prinsip-prinsip Marxisme-Leninisme sebagai petunjuk pembangunan nasionalnya. Uni Soviet melihat revolusi itu sebagai awal berakhirnya era Amerika Serikat di Amerika Latin, biarpun kenyataannya tidak demikian. Tetapi yang jelas adalah bahwa Amerika Serikat sendiri tidak dapat mencegah revolusi Kuba itu yang kemudian berkembang menjadi semacam lambang kebangkitan nasionalisme rakyat Amerika Latin.

---

<sup>1</sup>Leon Goure dan Morris Rothenberg, *Soviet Penetration*, hal. 1. Lihat juga Rothenberg, "Latin America in Soviet Eyes," *Problem of Communism* (September-Oktober 1983), hal. 1.

<sup>2</sup>Menurut seorang penulis Amerika Latin, Amerika Serikat melakukan intervensi di Amerika Latin sebanyak 200 kali. *FBIS Soviet Union*, 30 April 1984.



Uni Soviet mempunyai pengalaman bahwa ia mengalami kesulitan dalam mengendalikan rezim-rezim komunis yang keberhasilannya merebut kekuasaan lebih banyak dilakukan melalui usaha-usahanya sendiri dari pada melalui bantuan tentara Uni Soviet. Revolusi di Kuba itu adalah salah satu contohnya.<sup>1</sup> Uni Soviet menarik kesimpulan dari kejadian-kejadian itu, bahwa bila dilihat dari kepentingan nasional Uni Soviet revolusi komunis yang dibantu oleh tentara Uni Soviet dan oleh sebab itu tunduk di bawah pengawasannya biasanya lebih diinginkan oleh Uni Soviet daripada kalau revolusi itu dilakukan oleh kekuatan dari dalam negara itu sendiri (indigenous revolution). Implikasi kesimpulan itu bagi kebijakan luar negeri Uni Soviet adalah bahwa pengambilalihan kekuasaan oleh komunis akan diterima oleh Uni Soviet hanya bilamana ada alasan yang dapat dipercaya bahwa rezim baru itu akan menguntungkan Uni Soviet atau melemahkan kekuatan kapitalis. Yang jelas adalah bahwa Uni Soviet tidak menginginkan revolusi komunis model Kuba terjadi lagi di kawasan itu maupun kawasan-kawasan lain.<sup>2</sup>

Revolusi Kuba itu tidak saja merupakan suatu "hadiah" bagi Uni Soviet, tetapi setidaknya juga telah membuka kesempatan yang lebih besar baginya untuk melaksanakan kebijakan Amerika Latin-nya secara lebih aktif. Sementara itu, dalam periode yang sama, munculnya kecenderungan kiri di beberapa negara Amerika Latin, sikap bermusuhan nasionalis yang terus-menerus terhadap Amerika Serikat dan keinginan beberapa negara di kawasan untuk melepaskan diri dari ketergantungan mereka yang berlebihan pada Amerika Serikat, telah mendorong Uni Soviet, dengan memanfaatkan situasi itu, untuk memulihkan hubungan diplomatiknya secara penuh dengan beberapa negara Amerika Latin yang retak pada akhir tahun 1940-an dan awal 1950-an. Uni Soviet bahkan berhasil menjalin hubungan diplomatik baru antara lain dengan Kuba (1960), Ekuador (1969), Guyana (1970) dan Kosta Rika (1971).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Contoh lain revolusi semacam itu adalah revolusi komunis di Yugoslavia, Albania, Cina, Korea Utara dan Vietnam. Mengenai analisa revolusi-revolusi itu lihat lebih lanjut Thomas Hammond, ed; *The Anatomy of Communist Takeovers* (London: Yale University Press, 1975).

<sup>2</sup>Setelah kemenangan Sandinista di Nikaragua, Uni Soviet untuk pertama kali memuji revolusi model Kuba yang menampilkan tentara-tentara gerilya Marxis, dan bukan partai komunis, sebagai kekuatan di barisan depan (vanguard force). SA. Mikoyan, editor *Latinskaya Amerika* suatu jurnal yang diterbitkan oleh Lembaga Amerika Latin-Uni Soviet, menyatakan bahwa kekuatan bersenjata merupakan satu-satunya cara untuk mencapai kemenangan revolusi di Amerika Latin. Perubahan dalam pandangan Uni Soviet mengenai revolusi Kuba itu terutama karena cara damai menuju sosialisme gagal diterapkan di Chili. Selanjutnya keberhasilan revolusi dengan cara itu kemungkinan besar akan terlihat kembali di El Salvador. Mark N. Katz, *The Third World in Soviet Military Thought* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1982), hal. 106.

<sup>3</sup>Sampai akhir tahun 1970-an, Uni Soviet menjalin hubungan diplomatik dengan sekitar 19 negara Amerika Latin termasuk di Karibia, yaitu Argentina, Bolivia, Brazil, Kolombia, Kosta Rika, Republik Dominika, Ekuador, Guatemala, Guyana, Jamaika, Meksiko, Nikaragua, Peru,

Hubungan diplomatik Uni Soviet-Kuba itu sesungguhnya juga merupakan hasil kunjungan Anastas Mikoyan ke Havana pada bulan Februari 1960.<sup>1</sup>

Pada bulan Desember 1961, Kuba memproklamasikan diri sebagai negara sosialis (Marxis-Leninis).<sup>2</sup> Keputusan Kuba untuk mengambil posisi itu terutama didorong oleh dua motivasi utama, yaitu: (1) untuk memaksakan keterlibatan protektif Uni Soviet sebagai satu-satunya cara untuk mencegah kemungkinan intervensi langsung Amerika Serikat di Kuba; dan (2) untuk menciptakan revolusi yang tidak dapat diubah. Uni Soviet semula menunjukkan sikap dingin terhadap sikap Kuba itu, tetapi karena pertimbangan tertentu ia menerima Kuba dalam orbit pengaruhnya. Sikap Uni Soviet terhadap proklamasi Kuba itu semakin jelas pada bulan Juni 1972, ketika Brezhnev mengeluarkan pernyataan bahwa sosialis Kuba tidak sendirian; ia merupakan bagian dari sistem sosialisme dunia. Satu bulan setelah pernyataan itu Kuba diterima menjadi anggota Comecon, suatu ikatan hukum yang kuat antara Kuba dan struktur perjanjian multilateral Uni Soviet. Selanjutnya pada bulan Januari 1974, Brezhnev mengunjungi Kuba dan hal ini dapat dilihat sebagai petunjuk lain semakin kuatnya hubungan Uni Soviet-Kuba.<sup>3</sup> Di mata Uni Soviet, proklamasi Kuba itu dan keputusannya untuk bergabung dengan kelompok negara-negara sosialis menguntungkan Uni Soviet karena setidaknya semakin membuka jalan baginya untuk memperluas pengaruhnya di kawasan.

Revolusi dan proklamasi Kuba itu bukan saja membuat perhatian Uni Soviet terhadap kawasan Amerika Latin menjadi lebih besar tetapi juga telah mengubah persepsi Uni Soviet mengenai tiga faktor yang sejauh itu dianggap membatasi kegiatan-kegiatannya di kawasan, yaitu kesempatan, kemampuan Uni Soviet untuk menggunakan kesempatan itu dan dominasi Amerika Serikat di kawasan. Selanjutnya oleh karena keberhasilan Castro dalam revolusinya dan komitmennya pada prinsip-prinsip Marxis-Leninis, Uni Soviet mulai mengembangkan hubungan aliansi dengan Kuba yang oleh Uni Soviet sendiri kemudian dilihat sebagai kekuatan regional. Sejak awal 1960-an, Uni Soviet menggunakan Kuba sebagai pusat kegiatannya di kawasan Amerika Latin khususnya di Karibia dan sejak itu pula kebijakan Uni Soviet terhadap kawasan itu dipola untuk memperkuat kedudukannya di Kuba sekaligus

---

Trinidad, Tobago, Uruguay dan Venezuela. Suriname dan Grenada menjalin hubungan diplomatik dengan Kuba baru pada pertengahan tahun 1982. Rothenberg, *"Latin America in Soviet Eyes,"* hal. 15.

<sup>1</sup>Anastas Mikoyan pada waktu itu menjabat sebagai Wakil Ketua I Dewan Menteri Uni Soviet.

<sup>2</sup>Kuba adalah negara pertama di kawasan Amerika Latin yang mengambil posisi pro Uni Soviet secara resmi. Hal ini pernah diungkapkan dalam Konferensi Komunis Internasional tanggal 17 Juni 1969 di Moskwa.

<sup>3</sup>Rothenberg, *"Latin America in Soviet Eyes,"* hal. 3.



merongrong pengaruh Amerika Serikat di kawasan. Penempatan rudal ofensif Uni Soviet di Kuba tahun 1962 adalah salah satu usaha Uni Soviet untuk memproyeksikan kekuatannya di belahan bumi Barat itu.<sup>1</sup>

Dengan demikian jelas bahwa Uni Soviet mulai memasukkan kawasan Amerika Latin sebagai bagian dari strategi politiknya di Dunia Ketiga terutama untuk memperoleh suatu kedudukan internasional yang kuat termasuk memperkuat posisinya dalam perimbangan Timur-Barat. Untuk mencapai tujuannya itu Uni Soviet memanfaatkan antara lain hubungan diplomatik yang ada dengan negara-negara di Amerika Latin. Misalnya kedutaan besar Uni Soviet di Meksiko pernah digunakan sebagai pusat kegiatan penyebaran subversi ke seluruh kawasan Karibia.<sup>2</sup> Uni Soviet juga menggunakan gerakan-gerakan revolusioner sebagai ujung tombak penetrasinya di kawasan. Hal itu antara lain dilakukan dengan memberikan latihan militer kepada gerakan-gerakan itu seperti pernah diberikan kepada gerakan pembebasan nasional Bolivia. Tetapi perlu dijelaskan bahwa gerakan revolusioner itu sendiri lahir terutama karena faktor-faktor intern di kawasan dan tidak perlu karena dorongan Uni Soviet.

Dengan membantu perjuangan gerakan revolusioner itu Uni Soviet mempolakan suatu kebijakan yang kelihatannya lebih aktif. Hal itu dimungkinkan karena menurut pandangan Soviet "korelasi kekuatan" sejak akhir 1960-an bergeser untuk keuntungan Soviet, terutama setelah kekalahan Amerika Serikat di Vietnam. Di kawasan Amerika Latin gejala pergeseran itu tercermin dari semakin meningkatnya arus anti-Amerika Serikat yang kemudian dikenal dengan sebutan anti-Yankee.

## OFENSIF SOVIET-KUBA DI KARIBIA

Amerika Tengah, Panama, Meksiko, Kepulauan Karibia dan Amerika Selatan bagian utara berbeda satu dengan lainnya dari segi tradisi kebuda-

<sup>1</sup>Mengenai penempatan rudal Uni Soviet di Kuba itu, lihat lebih lanjut Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971).

<sup>2</sup>Dalam perkembangan selanjutnya Meksiko tidak hanya digunakan sebagai pusat penyebaran kegiatan subversi tetapi juga menjadi sasaran penting Uni Soviet di kawasan terutama dalam usahanya membentuk pemerintahan pro-Uni Soviet di sana. Uni Soviet akan menggunakan Meksiko sebagai "jendela" untuk mengeksploitasi kelemahan-kelemahan Amerika Serikat. Apalagi Meksiko beberapa tahun belakangan ini dianggap sebagai persoalan baru bagi Amerika Serikat. Meksiko menganut suatu kebijakan luar negeri yang aktif dan melepaskan kebijakan tradisionalnya yang lebih mengutamakan pasivitas dan netralitas dalam masalah-masalah Karibia dan kawasan secara keseluruhan. Meksiko menganut prinsip-prinsip Marxis dalam kebijakannya. Berbeda dengan Amerika Serikat, Meksiko tidak menganggap kemungkinan munculnya "Kuba lain" sebagai suatu bencana di kawasan. Lagipula Meksiko tidak melihat kerugian bila ia menjalin hubungan dengan rezim Marxis Sandinista di Nikaragua, kendati ada unsur dukungan Uni

yaan, sejarah politik, komposisi etnik dan sosial serta pembangunan ekonomi. Akan tetapi kesemuanya itu tergabung dalam suatu entitas geopolitik tunggal, yaitu Kawasan Karibia (Caribbean basin), yang mencakup negara-negara pesisir pantai. Karibia itu sendiri selain menghubungkan Atlantik dan Pasifik juga merupakan jalur perdagangan Utara-Selatan.<sup>1</sup> Kawasan itu sering kali juga dianggap sebagai pusat taruhan strategis kekuatan Timur-Barat. Beberapa petunjuk memperkuat anggapan itu. Misalnya dalam rencana "contingency" NATO diungkapkan agar pasukan dan peralatan NATO melakukan transit di Karibia bila terjadi perang di Eropa. Terusan Panama juga mempunyai nilai militer dan perdagangan penting. Dalam perang Korea misalnya, sekitar 22% dari seluruh pasukan dan perlengkapan militer Amerika Serikat dikirim melalui terusan itu. Selanjutnya apabila dipandang dari sudut konsep geopolitik, Kawasan Karibia merupakan zona transit kunci untuk suplai minyak dan bahan mentah lainnya dari Guatemala, Venezuela dan Kepulauan Karibia ke Amerika Serikat. Dalam situasi khusus misalnya perang, bagi Amerika Serikat kehadiran militer Soviet yang berarti di Karibia dapat merupakan ancaman bukan saja terhadap dukungan logistik Amerika Serikat kepada sekutu-sekutunya di Eropa tetapi juga suplai minyak dan bahan-bahan strategis lainnya ke Amerika Serikat.

Pemimpin-pemimpin militer Soviet sendiri mengakui bahwa kebebasan strategis Amerika Serikat di bagian dunia lain bergantung pada stabilitas di Karibia. Tetapi hal itu tidak berarti bahwa laut Karibia semata-mata sebagai "kolam" milik Amerika Serikat. Laut Karibia juga penting bagi Uni Soviet terutama untuk menunjang operasi satuan-satuan lautnya dengan harapan antara lain bahwa Uni Soviet bukan saja akan memperoleh "leverage" potensial untuk memaksa Amerika Serikat menarik mundur kekuatan-kekuatan lautnya yang digelar di perairan dekat Uni Soviet tetapi juga akan mampu menetralisasi unsur-unsur oposisi internal di Kawasan Amerika Latin yang menentang pemerintah dukungan Soviet. Dengan operasi-operasi di laut semacam itu Uni Soviet sesungguhnya menghendaki kehadirannya di Kawasan Amerika Latin khususnya di Karibia diperluas dan diperkuat. Petunjuk kuat mengenai hal itu adalah semakin meningkatnya kunjungan kapal-kapal selam Soviet ke Kuba sejak tahun 1969<sup>2</sup> dan hal itu sekaligus mencerminkan rencana Soviet untuk menggunakan fasilitas di Cienfuegos secara tetap.

---

Soviet-Kuba terhadap rezim itu. Lebih lanjut lihat Daniel James, "Mexico: America's Newest Problem," *The Washington Quarterly*, Vol. 111, No. 3 (Summer 1980), hal. 87-105.

<sup>1</sup>Richard Sim dan James Anderson "The Carribean Strategic Vacuum," *Conflict Studies*, No. 121, (Agustus 1980), hal. 2.

<sup>2</sup>Sejak Kuba memproklamasikan diri sebagai negara sosialis dan bergabung dengan Blok Soviet, Kuba menerima bantuan keuangan dan teknologi maju dari Uni Soviet. Sebagai imbalannya Uni Soviet diizinkan untuk menggunakan fasilitas dermaga dan kapal selam di Cienfuegos dan fasilitas udara dan intelijen.



Kegiatan-kegiatan angkatan laut Soviet di Karibia, termasuk kunjungan rutin kapal-kapal selamnya, kelihatannya dipola untuk menciptakan semacam legitimasi kehadiran kekuatan lautnya baik pada masa perang maupun damai dan untuk memonitor dan memotong jalur perkapalan Atlantik Utara yang di mata Amerika Serikat dapat dianggap sebagai ancaman terhadap jalur perdagangan Amerika Serikat-Eropa. Tetapi dalam situasi seperti itu Uni Soviet harus menghadapi kemungkinan manuver anti-kapal selam Amerika Serikat yang dalam strateginya terutama dipola untuk mendeteksi sekaligus memotong ruang gerak kapal-kapal selam Soviet. Selain itu penggelaran kekuatan laut Soviet itu juga dipola untuk mempercepat apa yang oleh Gorskhov, Panglima Angkatan Laut Soviet, disebut sebagai "perubahan-perubahan progresif" lepas pantai.<sup>1</sup> Inisiatif Soviet itu terutama bertujuan untuk meningkatkan fleksibilitas kekuatan lautnya, khususnya dalam kemampuannya untuk memperkuat legitimasi kehadirannya dan dalam melakukan operasi-operasi di wilayah yang letaknya cukup jauh dari Uni Soviet.

Visi strategi Soviet di kawasan khususnya di Karibia adalah jelas, yaitu ekstensi dari kepentingan keamanannya. Tujuan keamanan Soviet di kawasan itu tidak dapat dilepaskan dari apa yang dilihatnya sebagai tujuan dan strategi "anti-imperialisme"-nya di Dunia Ketiga secara keseluruhan, suatu strategi yang khusus dipola untuk membantu mendorong lahirnya rezim anti-Barat. Hal itu akan merupakan transisi ke arah perkembangan selanjutnya, yaitu terjadinya revolusi sosialis menuju komunisme. Di Amerika Latin usaha Soviet untuk mencapai tujuan keamanannya itu terutama dimaksud untuk menjamin aksesnya ke fasilitas laut dan udara seperti dipaparkan di atas sekaligus meningkatkan proyeksi pengaruh Soviet di kawasan dan mengurangi pengaruh Amerika Serikat.

Uni Soviet mengakui arti strategis Karibia sebagai wilayah keamanan dan daerah pengaruh khusus Amerika Serikat. Oleh sebab itu bisa dimengerti kalau Uni Soviet mengambil sikap pasif terhadap intervensi Amerika Serikat di beberapa negara seperti disebutkan di muka. Seperti dikatakan di atas visi strategi Soviet di kawasan adalah ekstensi kepentingan keamanannya. Tetapi hal itu tidak berarti bahwa penggelaran kekuatan Soviet secara penuh di kawasan, sebagai reaksi dari tindakan negara adikuasa lainnya (Amerika Serikat), harus selalu dilihat sebagai konsekuensi dari visi itu. Dilihat dari segi ini sikap Soviet itu tidak bertentangan dengan visi strateginya di kawasan. Amerika Serikat juga mengambil sikap serupa terhadap intervensi Soviet di Hongaria 1956 dan di Cekoslovakia 1968. Sikap yang sama yang diambil oleh kedua negara adikuasa itu tampaknya mencerminkan adanya semacam perse-

---

<sup>1</sup> Sergei Gorskhov, *The Sea Power of the State* (Oxford: Pergamon, 1979), hal. 252. Lihat juga Robert S. Leiken, "Soviet Strategy in Latin America," *The Washington Papers*, No. 93, Vol. 10 (1982), hal. 64.

tujuan diam-diam di antara keduanya mengenai wilayah pengaruh masing-masing. Namun yang jelas adalah bahwa sikap yang diambil oleh Uni Soviet itu kiranya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa kehadiran militer Soviet secara *penuh* di kawasan sampai tingkat tertentu dibatasi oleh tiadanya fasilitas-fasilitas untuk melakukan penggelaran secara *tetap* di kawasan yang jauh, yang terpisahkan oleh laut Atlantik dan Pasifik.

Kendati keterbatasan itu Uni Soviet berhasil menciptakan batu berpijak di kawasan. Di Grenada misalnya, bantuan Soviet telah memungkinkan Kuba membangun pelabuhan udara baru yang mampu didarati oleh berbagai jenis pesawat tempur termasuk bomber Backfire Soviet tetapi kemudian "diambil alih" oleh Amerika Serikat tahun 1983. Sebaliknya berkat dukungan Kuba Uni Soviet mampu mempertahankan sekitar 14 instalasi militer di Kuba, 31 di Nikaragua, 3 di Grenada dan 10 di Guyana.<sup>1</sup> Dengan fasilitas-fasilitas itu khususnya di Kuba sejak 1978 Uni Soviet telah melakukan misi pengawasan udara di Kuba dengan pesawat MIG 27, sementara pesawat-pesawat Kuba dengan dukungan Soviet melakukan hal serupa di Afrika.<sup>2</sup> Dengan demikian Kuba merupakan pusat koordinasi Soviet-Kuba dalam mengumpulkan informasi intelijen maupun menopang penetrasi Soviet di kawasan. Uni Soviet ingin menunjukkan kepada Amerika Serikat bahwa ia mempunyai kemampuan, biarpun terbatas, untuk memroyeksikan kehadiran militernya di belahan bumi Barat itu.

Di mata Amerika Serikat dalam suatu perang Eropa-fasilitas-fasilitas Soviet di Kuba itu bukan saja akan mampu mendeteksi gerak maju pasukan-pasukan Amerika Serikat tetapi strategi gabungan kekuatan laut dan udara Soviet-Kuba juga akan mampu menghancurkannya sekaligus. Untuk membalas ancaman itu Amerika Serikat mau tidak mau harus menghancurkan pangkalan-pangkalan militer di Kuba itu, akan tetapi hal itu memerlukan serangan dalam skala besar. Mengingat sistem pertahanan udara Kuba yang "luar biasa" yang dibangun oleh Uni Soviet, kekuatan militernya yang memadai dan kehadiran kekuatan laut Soviet di Karibia, maka tindakan pembalasan itu bagi Amerika Serikat bukan merupakan suatu hal yang mudah. Seorang ahli militer Amerika Serikat pernah membandingkan kemungkinan tindakan itu dengan penyerbuan ke Okinawa tahun 1945 yang memerlukan lebih dari 100 ribu pasukan dan 15 kapal induk. Atas dasar keadaan itu Laksamana Harry Train, komandan sekutu tertinggi di Atlantik, pernah memimpin

---

<sup>1</sup>"Confronting the Threat in Central America," *National Security Record*, No. 58, The Heritage Foundation (Juni 1983), hal. 3.

<sup>2</sup>Walaupun kerjasama Soviet-Kuba di Afrika meningkat pada tahun 1970-an, hal itu tidak berarti bahwa Kuba bertindak sebagai "moncong" Soviet dalam politik Afrika. Lebih lanjut lihat Varas, "Ideology and Politics in Latin America," hal. 40-41.



untuk menggelar suatu satuan tugas kapal induk Amerika Serikat bila pecah perang Atlantik.<sup>1</sup>

Dalam menghadapi usaha-usaha Soviet itu Amerika Serikat, di luar kemungkinan tindakan di atas, tidak tinggal diam. Ia melakukan hal serupa di belahan bumi lain sebagai bagian dari politik pembendungan Soviet. Politik Amerika Serikat serupa itu misalnya terlihat bukan saja dari aliansi yang dibentuk di sekeliling Uni Soviet tetapi juga bantuan militer kepada negara-negara yang juga berada di sekelilingnya seperti Iran di bawah Shah dan Pakistan di bawah Zia Ul-Haq. Negara-negara itu tidak menganut sistem demokrasi Barat, tetapi yang penting bagi Amerika Serikat adalah bahwa negara-negara itu mengambil sikap anti-komunis atau anti-Soviet.

Dengan demikian strategi kombinasi kehadiran kekuatan laut Soviet di Karibia dengan kekuatan laut Kuba yang melakukan latihan bersama secara rutin dan koordinasi yang mantap antara keduanya setidaknya akan menciptakan suatu kemampuan potong terpadu kekuatan Blok Soviet di Karibia. Uni Soviet dan Kuba pada dasarnya setuju untuk mengadakan koordinasi gabungan dan melaksanakan strategi dalam memajukan kebijakan dan kepentingan global Soviet. Bila dilihat dari peranan Kuba dalam masalah-masalah Amerika Latin khususnya Karibia dan hubungannya dengan Uni Soviet dalam dasawarsa terakhir banyak analis masalah-masalah Amerika Latin mengatakan bahwa Kuba mempunyai kepentingan keamanan, politik dan ekonomi pragmatis yang kuat dalam melaksanakan strategi gabungan dengan Uni Soviet.<sup>2</sup> Bila dilihat dari segi keamanan Uni Soviet mempunyai kepentingan untuk mendapatkan jaminan kelangsungan hidup revolusi Kuba dan jaminan keamanan dari Uni Soviet dalam menghadapi akibat-akibat yang mungkin timbul dari sikap bermusuhan dengan Amerika Serikat.

Dari segi politik Kuba ingin meningkatkan prestise dan pengaruhnya di Dunia Ketiga. Setelah invasi Soviet ke Afghanistan yang tidak populer itu, kesediaan negara-negara Non-Blok untuk menerima Castro sebagai pemimpin dunia Non-Blok berkurang. Situasi di Afghansitan itu memang menimbulkan pengaruh politik yang buruk bukan saja terhadap posisi Kuba di Dunia Ketiga tetapi juga terhadap usaha Castro untuk memperbaharui prestise rezimnya dan kesan pribadinya sebagai pemimpin gerakan Non-Blok yang diakui. Petunjuk mengenai hal itu terlihat pada tahun 1980 ketika sebagian besar negara-negara Non-Blok di PBB menarik kembali dukungan mereka dalam pemilihan Kuba sebagai Wakil Tidak Tetap Amerika Latin di Dewan Keamanan PBB.

---

<sup>1</sup>Leiken, "Soviet Strategy," hal. 64.

<sup>2</sup>Jiri Valenta, "The USSR, Cuba and the Crisis in Central America," *Orbis*, Vol. 25, No. 3 (Fall 1981), hal. 730.

Kuba juga mengharapkan untuk memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomi dari hubungannya dengan Uni Soviet itu. Oleh karena kesediaan Kuba untuk mendukung kekuatan revolusioner di Nikaragua dan El Salvador merupakan satu faktor yang tidak dapat dikesampingkan dalam implementasi strategi "anti-imperialis" Soviet di kawasan, maka Kuba memperoleh status "sekutu istimewa" dan sampai tingkat tertentu ia mampu memaksakan penyesuaian-penyesuaian dalam hubungan ekonomi Soviet-Kuba. Dengan demikian dukungan Kuba terhadap kekuatan revolusioner di Nikaragua dan El Salvador itu di mata Kuba sekurang-kurangnya bukan saja merupakan jaminan bagi kesinambungan subsidi Soviet dalam dasawarsa 1980-an untuk produksi gula dan nikel Kuba, pemberian kredit baru dan peningkatan perdagangan dengan Uni Soviet tetapi juga jaminan untuk menciptakan pasaran stabil untuk sebagian besar produksi Kuba.<sup>1</sup> Keuntungan lainnya adalah modernisasi angkatan bersenjata Kuba dengan bantuan Soviet. Berkat suplai MIG-21 dan MIG-23 Soviet, Kuba saat ini dikabarkan memiliki persenjataan udara yang paling lengkap di Amerika Latin. Selain itu kekuatan darat Kuba juga dilengkapi antara lain dengan tank T-62 dan T-72 buatan Soviet.<sup>2</sup>

Walaupun strategi Soviet di Amerika Latin sampai tingkat tertentu merupakan strategi gabungan Soviet-Kuba, hal itu tidak berarti bahwa Kuba selamanya tunduk pada garis kebijakan Soviet atau prioritas strategi Kuba identik dengan prioritas strategi Soviet. Uni Soviet adalah negara adikuasa dengan kepentingan, tanggung jawab dan kemampuan global, sedangkan Kuba diakui sebagai kekuatan regional yang secara kultural dan historis lebih merupakan bagian dari komunitas Amerika Latin. Dilihat dari perspektif ini visi kebijakan dan prioritas strategi Kuba di Karibia itu sendiri sesungguhnya juga tidak dapat dilepaskan dari kedudukannya sebagai kekuatan regional dan komitmennya untuk melibatkan diri dalam politik regional.

## PENUTUP

Tujuan kebijakan Soviet di Amerika Latin dan Karibia adalah memperkuat posisinya di Kuba, membendung dan sekaligus menggeser pengaruh Amerika Serikat di kawasan. Hal itu antara lain dilakukan dengan cara mengembangkan oposisi dan sikap bermusuhan terhadap Amerika Serikat mau-

<sup>1</sup>Valenta, "The USSR, Cuba and the Crisis," hal. 733.

<sup>2</sup>Paket bantuan militer Soviet kepada Kuba dalam beberapa tahun belakangan ini antara lain termasuk MIG-27, helikopter bersenjata MI-8, alat transpor jarak menengah AN-26, kapal selam bertenaga diesel Foxtrot, peluncur roket ganda BM-21 dan rudal anti-pesawat udara SA-2 yang dimodifikasi. Bruce McCohen, "Central America and the Caribbean: The Larger Scenario," *Strategic Review*, Vol. XI, No. 3 (Summer 1983), hal. 34.



pun unsur-unsur dalam masyarakat Amerika Latin lainnya yang menjalin hubungan dengan Amerika Serikat dan mengikuti tradisi demokrasi Barat. Uni Soviet percaya bahwa kecenderungan jangka panjang di Amerika Latin bergerak ke arah itu. Selanjutnya bilamana usaha itu berhasil, Uni Soviet akan mengambil alih posisi Amerika Serikat di kawasan, biarpun kemungkinan itu kecil. Uni Soviet memang berhasil menjalin hubungan diplomatik, ekonomi dan ideologi dengan negara-negara di Kawasan Amerika Latin, tetapi hal itu belum membuatnya menjadi "superpower" yang cukup berpengalaman di belahan bumi Barat itu. Sekalipun demikian Uni Soviet mampu mendesak pengaruhnya pada beberapa negara dan kelompok tertentu di kawasan.<sup>1</sup> Selanjutnya hubungan dekat sebagian besar negara Amerika Latin dengan Uni Soviet kiranya bisa diinterpretasikan sebagai petunjuk independensi Amerika Latin dari Washington.

Di Kawasan Amerika Latin Uni Soviet menerapkan kebijakannya secara hati-hati terutama untuk mencegah risiko konfrontasi militer dengan Amerika Serikat. Namun satu hal yang jelas adalah bahwa Uni Soviet tidak akan melakukan intervensi militer secara langsung di kawasan. Sebagai akibat letak geografis dan tiadanya fasilitas yang cukup memadai di kawasan itu, Uni Soviet tidak mempunyai kemampuan untuk melakukannya secara efektif. Walaupun demikian dengan kebijakannya yang mungkin akan menjadi lebih aktif untuk masa mendatang Uni Soviet kiranya akan tetap berusaha memperkuat posisi dan kehadirannya di belahan bumi Barat itu.

Akan tetapi beberapa faktor cenderung membatasi usaha Soviet ke arah itu. Salah satunya adalah risiko dan ketidakpastian mengenai kemungkinan reaksi Amerika Serikat dan pengaruh kebijakan Soviet itu terhadap hubungan Amerika Serikat-Soviet. Terlepas dari kendala-kendala itu, sebagai kekuatan global Uni Soviet mempunyai kepentingan untuk memroyeksikan kekuatannya melampaui batas-batas nasional, memiliki kawan, sekutu, negara klien, pengaruh dan bila mungkin pangkalan militer. Yang jelas adalah bahwa Uni Soviet merasa mempunyai hak atas status dan peranan sebagai kekuatan global maupun adikuasa. Dengan demikian diperhitungkannya Amerika Latin sebagai salah satu sasaran penetrasi Soviet di Dunia Ketiga membenarkan tidak hanya oportunisme Soviet dalam mengeksploitasi perkembangan-perkembangan yang menguntungkan dan kemampuannya untuk melibatkan diri di kawasan yang cukup jauh itu tetapi juga arti penting kawasan itu bagi Uni Soviet dalam perimbangan kekuatan Timur-Barat.

---

<sup>1</sup>Mengenai sejauh mana instrumen kekuatan Soviet menghasilkan suatu pengaruh berarti di kawasan Amerika Latin lihat lebih lanjut W. Raymond Duncan, "Soviet Power in Latin America: Success or Failure," *The Soviet Union in the Third World*, dalam Robert H. Donaldson, ed. (London: Westview Press, 1981), hal. 1-20.

